

埼玉県地域福祉推進委員会
市町村総合相談支援体制構築推進部会

部会報告書

アドバイザー派遣を通じた知見
の蓄積と包括的支援体制の実
現に向けた指針

(事務局)
福祉部地域包括ケア課

彩の国



埼玉県

目次

	はじめに	3
第1章	市町村総合相談支援体制構築推進部会の創設と アドバイザー派遣制度導入の経緯	5
第2章	アドバイザー派遣の取組から得た知見	
第1節	アドバイザー派遣から把握できた市町村における体制構築のステージ	11
第2節 第1項	アドバイザーによるディスカッションのアーカイブ	30
第2項	包括的支援体制における「組織づくり」と「地域づくり」 — アドバイザーによるディスカッションから見る —	76
第3節	支援関係機関の役割	81
第4節	総合相談支援体制構築のプロセス — 市町村の事例 —	95
第3章	市町村における包括的な支援体制構築の実際と在り方	
第1節	包括的な支援体制を構築する業務の構成要素	118
第2節	市町村における地域福祉援助の実際：3つのモデルによる描出	125
第3節	市町村の課題と解決策	140
第4章	取組の成果と考察・今後の方向性	146
	編集後記	157
	参考・引用文献	158
	執筆者・作成協力者一覧	159

はじめに

令和7年4月、埼玉県内全63市町村は、すべての市町村で総合相談支援体制の構築を完成させた。なぜ、この取り組みが実現したのか。それは、もちろん63市町村におけるそれぞれの取り組みとご尽力が最大の貢献であることは揺るがないが、その後方支援として、埼玉県の取り組みがあったことを冒頭で述べておきたい。

本報告書は、第5期地域福祉支援計画の目標年次平成30年度から、現計画の令和7年度まで8年間の「埼玉県地域福祉推進委員会市町村総合相談支援体制構築推進部会」の歩みをまとめたものである。市町村の実情に沿ったきめ細かな支援を行うためアドバイザー派遣制度を導入し、同時に市町村における課題の把握と支援策の検討のためのアドバイザーによる会議体を設置した。これらの体制を基盤として包括的な支援体制の構築を目指してきたものである。

埼玉県は、県内市町村において総合相談支援体制を構築するために、埼玉県地域福祉支援計画の策定に取り組んできた。その取り組みが始まったのは、第2期埼玉県地域福祉支援計画（目標年次平成21～23年度、委員長：大橋謙策）の際、コミュニティソーシャルワークの機能を示すとともに、地域福祉と地域包括ケアを統合した計画づくりを意識的に取り組んできた時期である。それは、厚生労働省が平成20年度に最初の「地域包括ケア研究会」を組織し、地域包括ケアの考え方を示した動向を、埼玉県はいち早く地域福祉の推進と結び付けて計画化を図ってきたことに示されている。

この地域福祉と地域包括ケアを統合する視点は、次の第3期（委員長：佐藤陽）、第4期（委員長：諏訪徹）を経ても受け継がれ、第5期（委員長：飯村史恵、作業部会長：中島修）の際に、福祉部福祉政策課担当者から作業部会への提案で「埼玉縣市町村総合相談支援体制構築事業」に結実することとなる。それは、折しも、国が、平成27年10月に「一億総活躍国民会議」を安倍晋三内閣総理大臣の私的諮問会議として設置し、「ニッポン一億総活躍プラン」を平成28年6月に閣議決定し、10年先の未来を見据えたロードマップを示しながら、様々な法改正を実施していた時であった。そして、平成29年社会福祉法改正において、社会福祉法

第106条の3に「市町村における包括的な支援体制の整備」が努力義務として規定された時期に合致する。第5期の計画によって、初めて全63市町村において総合相談支援体制の整備が目標値として規定された。詳細は、第1章を参照いただきたい。

その後、第6期（委員長：中島修）の時期に、令和3年度の厚生労働省「重層的支援体制整備事業」の創設もあって大きく拡充され、全63市町村の体制整備が埼玉県地域福祉支援計画の重要な目標として、継続的に位置づけられていくこととなる。

本報告書には、本事業に関わってきた多くの人々の思いが凝縮されている。埼玉県地域福祉推進委員会は、学識経験者が一定期間で交代する方針を採用してきた。その中で、「市町村総合相談支援体制構築推進部会」については、筆者が創設当初から現在まで作業部会長を務めてきた。これは、本事業を実施するとともに、本報告書を完成させるための責任と役割を果たすためだったからではないかと感じている。しかし、筆者の力不足で今日まで作成を終えることができなかったが、東都大学の野村政子先生のたいなるご尽力や多くの部会員の熱い思いやご協力、そして現担当の地域包括ケア課と前担当の福祉政策課の各職員の多大なる努力により、本報告書が完成を見るに至った。改めて、関係者の皆様に部会員を代表して心より感謝申し上げたい。

本報告書には、地域共生社会の実現を目指して、埼玉県内の市町村でさまざまな取り組みが実践されてきたエッセンスが凝縮されている。その成果は、他県のモデルにもなり、類似の事業が取り組まれている。本報告書がこれまで埼玉県内で取り組んできた包括的支援体制の足跡を刻み、その実践がこれから取り組まれるだろう地域福祉実践の参考となることを期待したい。

埼玉県地域福祉推進委員会
市町村総合相談支援体制構築推進部会長
中島 修（文京学院大学）

本章では、埼玉県における市町村総合相談支援体制構築推進部会の創設とアドバイザー派遣制度の導入について、その経緯を国の動きも交えながら解説する。

平成28年6月2日、国で「ニッポン一億総活躍プラン」が閣議決定された。その中では、「子供・高齢者・障害者など全ての人々が地域、暮らし、生きがいを共に創り、高め合うことができる『地域共生社会』を実現する。このため、支え手側と受け手側に分かれるのではなく、地域のあらゆる住民が役割を持ち、支え合いながら、自分らしく活躍できる地域コミュニティを育成し、福祉などの地域の公的サービスと協働して助け合いながら暮らすことのできる仕組みを構築する」とされ、地域共生社会の実現が打ち出された。

この地域共生社会の実現が求められる背景には、かつて人々の暮らしを支えてきた血縁・地縁・社縁といったつながりが弱まっている現状や、人々が抱える問題の複雑化・複合化がある。

元々我が国では、地域の相互扶助や家族同士の助け合いなど、暮らしを支えるための様々なつながりがあった。しかし、戦後、高度成長期を経る中で、工業化による人々の都市部への移動や個人主義化・核家族化、共働き世帯の増加など、社会においては様々な変化が起こった。この変化に伴い、地域や家庭が果たしてきた役割の一部を代替することが必要となり、高齢・障害・こども・生活保護など、分野ごとの公的な支援制度が整備されることとなった。

分野ごとの支援制度は整備されたものの、人々を取り巻く生活課題は、様々な分野の問題が絡み合い、複雑化していった。高齢

の親の介護と子育てを同時に担うダブルケア、高齢者と障害者の介護、さらには保健医療や就労の提供など、縦割りで整備された公的支援制度では、対応が困難になった。

そこで、公的支援制度が個人の抱える個別課題に対応するだけでなく、世帯全体を見て、包括的に対応することが必要となり、「縦割り」から「丸ごと」への支援の転換が必要となった。加えて、社会的孤立やゴミ出し・電球交換などの身近な生活課題、公的支援制度の受給要件を満たさない軽度の認知症や精神障害など、様々な問題を抱えつつも支援の対象からこぼれ落ちる、制度の狭間の問題も顕在化するようになってきた。これらの問題を抱える人々は以前であれば、血縁・地縁・社縁により一定程度支援されてきたが、それも現在では難しい状況となってきている。

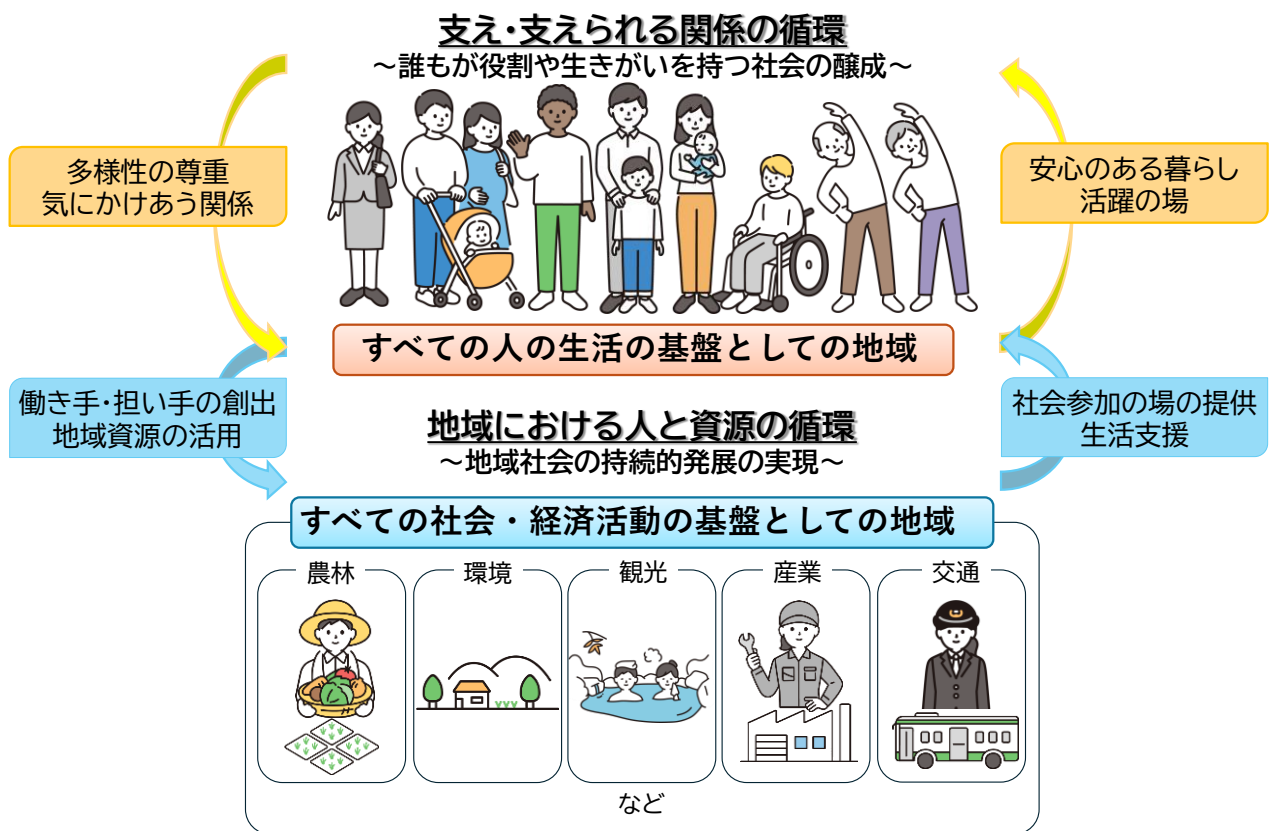
このため、地域を基盤として人と人とのつながりを育むことで、誰もが尊重され、包摂を受けながら、その人らしい生活を実現できる社会を構築することが求められている。重要なのは地域において、住民がつながり、支え合う取組を育むことであり、そうした取組は、自らの暮らす地域をより良くしたいという地域住民の主体性に基づき、「他人事」ではなく、「我が事」として行われる必要がある。このような取組が進んだ地域は、そこに関わる人の暮らしの豊かさが高まり、持続的な社会の構築につながっていく。

こうした背景や理念を踏まえ、地域共生社会は、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を目指すものとされた。各地域でその風土や歴史、文化は異なるが、知恵を絞り、地域共生社会の実現に向けて取り組むことが求められるようになったのである。そして、地域共生社会の実現は、地域住民だけでなく、複合的で解決が困難な地域課題については、市町村が、専門職や関係機関との協働の下で解決を図る体制を整備することが必要であるとされた。

ここで、埼玉県内の状況に目を転じてみよう。平成20年度の埼玉県社会福祉審議会答申である「新たな地域生活支援のあり方について―共生・自立支援型社会福祉システムの構築―」において、「コミュニティソーシャルワーク機能を具現化する地域福祉総合推進体制を整備することが極めて重要である」と明示された。

「コミュニティソーシャルワーク」とは、公的福祉サービスと地域における支え合いの取組とを組み合わせることで最適な支援を提供するという機能のことであり、早くも制度・分野ごとの縦割りや地域住民主体による課題解決について問題提起がされている。

図1 地域共生社会の概念図（厚生労働省資料を基に作成）



同答申を踏まえ、第2期地域福祉支援計画（平成21～23年度）において、その機能を活かす地域で支え合う仕組みとして「地域福祉総合推進体制」を支柱とした。

さらに、第4期埼玉県地域福祉支援計画（平成27～29年度）において、地域包括ケアシステムの考え方を高齢分野だけでなく、障害者や児童、生活困窮者等他の福祉分野にも応用する「地域のケアシステムと福祉力を統合する基盤づくり」を市町村に提案した。

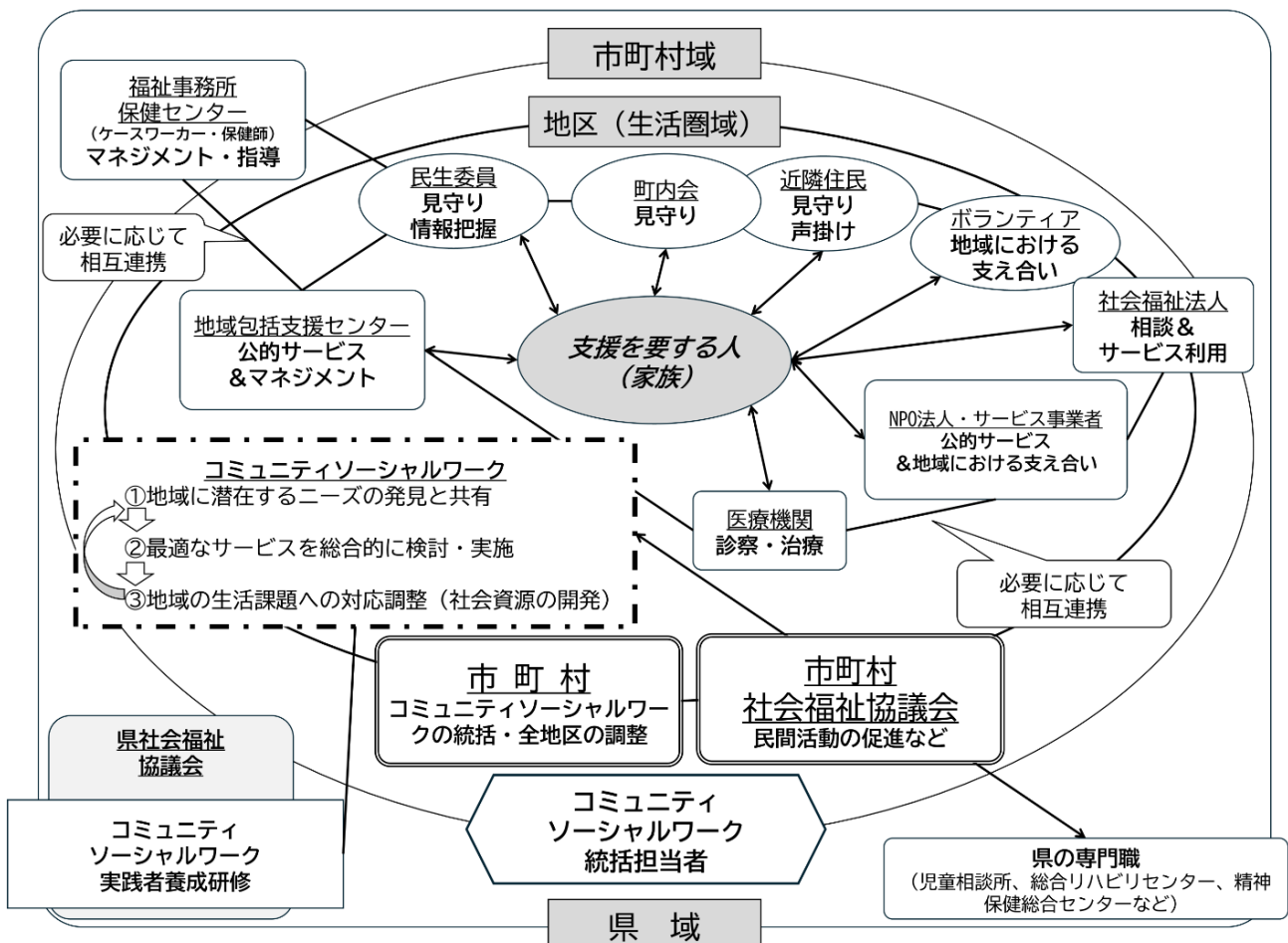
具体的には、各福祉分野を超えて組織内の調整を図る役割を担い、発見された地域生活課題を受け止める担当を明確にし、この担当が「地域生活課題の解決策を検討

する場」を主催することによって、複合課題の解決を図るというものであり、国が後に示す地域共生社会にある「包括的な支援体制」と同じ考え方に基づくものであった。

このように県では地域共生社会が打ち出される以前から、県の地域福祉支援計画において、分野を超えて地域生活課題の解決に資する支援を提供する概念を市町村に示し、行田市や三郷市など先進的な取組を参考にしつつ、市町村とともに試行錯誤を重ねていた。

県では、そうした市町村の取組をバックアップするため、県内を4つのエリアに分け「地域のケアシステムと福祉力を統合する基盤づくり」の取組状況など地域福祉に

図2 第2期埼玉県地域福祉支援計画におけるコミュニティソーシャルワークモデルの概念図



関する市町村同士の情報交換会を実施していた。その中で、前述のような複雑化・複合化した課題に直面していた市町村から、縦割りとなっている各制度の調整役となる組織が求められるのではないかとの意見があった。そのようなタイミングで平成30年に社会福祉法の改正があり、市町村による包括的支援体制の整備が努力義務化された。そこで県では、包括的支援体制の1つの形として、市町村から意見のあった調整役となる組織の設置を支援することが重要であると判断し、第5期埼玉県地域福祉支援計画（平成30～令和2年度）において「ワンストップ型総合相談窓口や複合課題を調整するチームの設置市町村数」を目標値の1つに掲げ、全市町村で設置することを目指すこととした。窓口やチームなど、組織や体制の構築を目標値として設定した理由は、行政には人事異動があり、継続性を担保するための仕組みが必要であると考えたためである。

その上で、県内各市町村の状況は一様ではなく、それぞれが特徴を持って取組を進めていたことから、各市町村の実情に沿った、きめ細やかな支援を行うため、アドバイザー派遣制度の導入を決めた。一方で、県として、県内全体の状況把握や市町村ごとの課題の把握、ノウハウ等の効果的な提供を行う必要もあり、情報等の集約・整理・共有や効果的な支援策に関する議論の実施を目的に、アドバイザーによる会議体を創設することを決めた。なお、この会議体は、埼玉県地域福祉推進委員会における市町村総合相談支援体制構築推進部会として位置付けたため、部会という呼称となっている。県では、それまで県の地域福祉支援計画で概念は示していたものの、県による支援は情報交換会や研修等にとどまっており、各市町村の状況を踏まえた支援ができていなかった反省も踏まえ、アドバイザ

ー派遣等の取組を始めたという背景もあった。

このような経緯を経て、平成30年に市町村総合相談支援体制構築推進部会は創設され、アドバイザー派遣の実施とともに、今日まで市町村による包括的な支援体制の構築を後押ししてきたのである。

図3 第5期埼玉県地域福祉推進計画で示したワンストップ型総合相談窓口のイメージ図

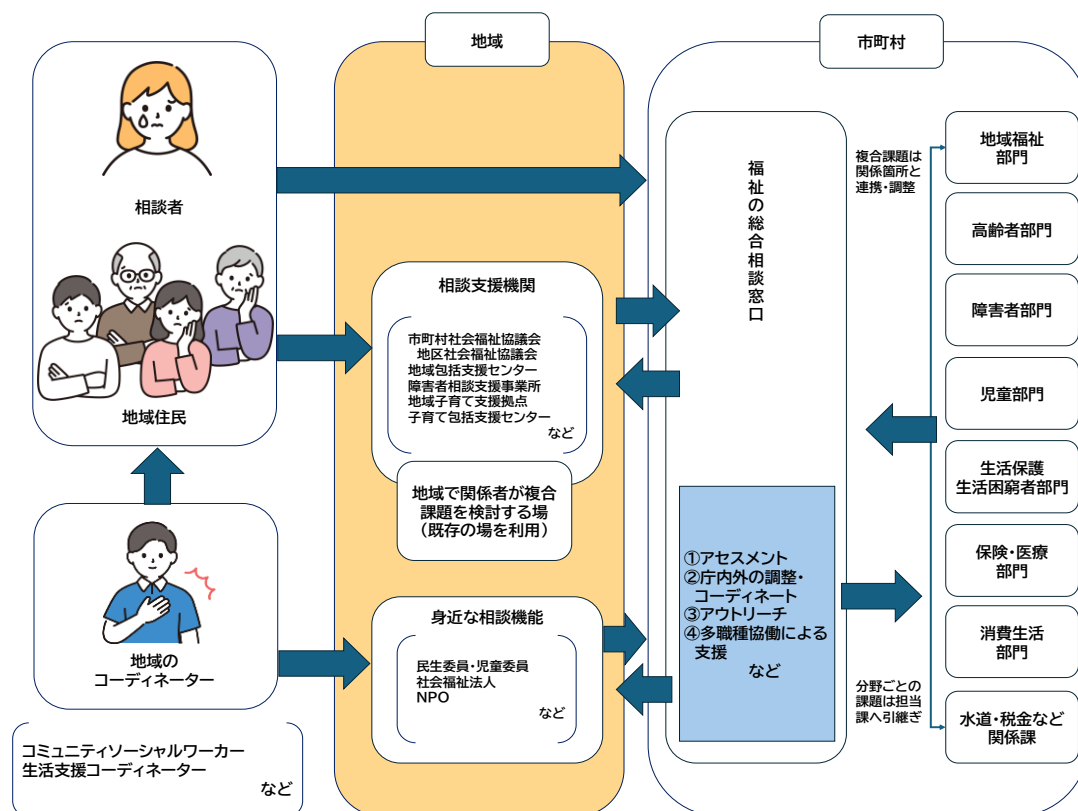
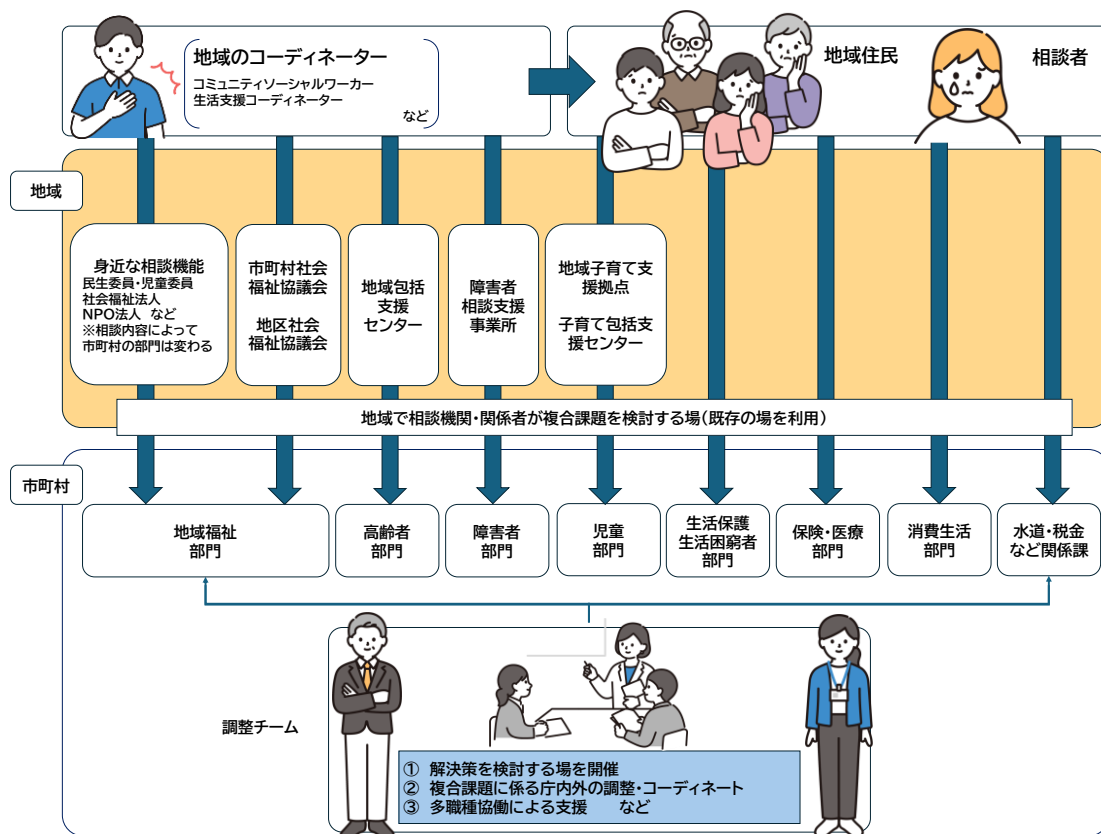


図4 第5期埼玉県地域福祉推進計画で示した複合課題を調整するチームのイメージ図



【包括的な支援体制・地域共生社会に係る年表】

年月日	出来事
平成 20 年度	埼玉県社会福祉審議会にて「コミュニティソーシャルワーク機能を具現化する地域福祉総合推進体制を整備すること」が答申で明示される。
平成 21 年度	第 2 期埼玉県地域福祉支援計画において、地域で支え合う仕組みとして「地域福祉総合推進体制」を支柱とする。
平成 27 年度	第 4 期埼玉県地域福祉支援計画において、地域包括ケアシステムの考え方を他の福祉分野にも応用した「地域のケアシステムと福祉力を統合する基盤づくり」を市町村に提案。
平成 28 年度	国で「ニッポン一億総活躍プラン」が閣議決定され、地域共生社会の実現が盛り込まれる。
平成 30 年度	改正社会福祉法の施行。 包括的支援体制の整備が市町村の努力義務に。
	第 5 期埼玉県地域福祉支援計画において「ワンストップ型総合相談窓口や複合課題を調整するチームの設置市町村数」を目標値の 1 つに掲げ、全市町村で設置することを目指す。
	包括的な支援体制の整備を後押しするため、市町村総合相談支援体制構築推進部会の創設とアドバイザー派遣事業の取組を開始。
令和 3 年 4 月	改正社会福祉法の施行。重層的支援体制整備事業が開始。

第1節

アドバイザー派遣から把握できた市町村における
体制構築のステージ

(1) 体制構築の6つのステージ

平成30年度以降、幾度ものアドバイザー派遣を経て、市町村におけるワンストップ型総合相談窓口や複合課題を調整するチーム（以下、「総合相談窓口等」）の設置を支援してきたが、設置の過程においては、いくつか乗り越えるべき課題が存在すること、そしてそのような課題は各市町村である程度共通してみられることが分かってきた。そこで、本節では、総合相談窓口等の設置過程に沿い、市町村が直面することとなる課題を複数のステージに分けて整理するとともに、課題を克服するためのポイントについてまとめることとしたい。

まず、総合相談窓口等の設置の過程では、市町村は概ね次の6つのプロセスを経ることとなる。それはすなわち、①現状把握、②課題整理、③役割分担、④体制検討、⑤体制構築、⑥人材育成である。

1つ目の現状把握は、自らの自治体がそれまで行ってきた相談支援や地域づくり等の現状を振り返ることである。日頃、福祉各分野の担当者は、様々なケースの対応に追われているが、そもそも分野ごとにどのような支援を行い、必要な際はどのような連携が図られているのか、改めて自らの立ち位置を確認する作業である。

2つ目の課題整理は、現状を踏まえた上で、自らの市町村がどのような地域を目指しており、そのために何が足りないのか、取り組むべき課題を明確化することである。目指すべき地域の姿は当然それぞれの市町村で異なるため、ここには手っ取り早い答えなど存在しない。市町村の担当者が自ら考え、地域の住民や事業者、団体とも共に考え、頭をひねり、目指す姿を紡ぎだすことが必要となる。何より、こう

した課題整理に取り組む覚悟があるか、問われることになる。

3つ目の役割分担は、総合相談窓口等の設置検討に関わる課所室や関係機関を決定することである。「総合」相談窓口や「複合」課題を調整するチームの設置検討なので、まず福祉分野の各課所室とそれに関連する関係機関が関わることに異論はないと思われる。問題は福祉分野だけでなく、保健・医療、権利擁護、雇用・就労、産業、教育、住まいなど、様々な分野の課所室や関係機関を検討の場に加えることができるかということである。こうした関係者を加えることは、事務担当者だけでは困難であり、管理職や首長の関与も必要となることが考えられ、その意味で自治体の総合力が問われることになる。

4つ目の体制検討は、総合相談窓口や複合課題を調整するチームの具体的な構想案を検討する段階である。住民への分かりやすさやPRも念頭に、総合相談窓口として新たな組織を設置するという手法もあれば、各分野の既存の相談窓口がまずは相談を受け、その後、適切に関係課所室等と連携を図る仕組みを整えるという手法もある。現状把握や課題整理の結果を踏まえながら、自市町村の長所を活かすには、どのような仕組みが有効となるか、検討が必要になる。特に福祉関係課については、既存の課の設置状況や人員体

制、庁舎内での机の配置も影響するものと思われる。

5つ目の体制構築では、総合相談窓口等の具体的な構想が固まった後、体制に必要な人員や予算を工面するための、人事・財政部門との折衝が主となる。このステージでも、管理職や首長の関与が重要になると考えられる。特に人員面では、ケース対応において必要となる福祉サービスや関連課所室の選定など、ある程度専門的な知識が必要になるであろうし、具体的なケース対応の経験も求められるものと想定される。一方で、実際に関係課所室や関係機関と調整を担う際には、福祉分野の知識よりも、ある種の庁内政治に関する手腕も必要になる。加えて、財政面でも、専門職の採用に必要な予算が必要となる可能性が高い。総合相談新体制に関する構想が出来た後、それを具現化するための全庁的なバックアップが求められるのである。

最後に、6つ目の人材育成については、上記の体制構築後、人事異動があったとしても、揺るぎない総合相談支援体制を維持するため、一般行政職や福祉専門職のスキルアップを目的とした、継続的かつ実践的な人材育成を行うものである。ここでの人材育成には、関係課所室や関係機関が一箇所に集まって行う研修のようなOFF-JT型もあれば、職場における日頃のケースワークを通じて何が得られるか反省と

実践を繰り返すOJT型も含まれる。特にOJTについては、総合相談窓口等が対象とする困難事例に積極的に取り組んでこそ得られる経験があり、それが組織のDNAとなり、次代に引き継がれていく。複雑化・複合化した課題から目を背けたり怯んだりすること

なく、正面から向き合い、いかに対応力向上に結び付けられるか、人材育成の仕組みづくりが必要となる。

以上の6つのステージを踏まえ、この後はステージごとに、アドバイザー派遣で確認された課題と、課題克服に向けたポイントをまとめることとする。

【体制構築の6つのステージ】



(2) 各ステージで確認された課題と課題克服に向けたポイント

1. 現状把握

長所や不足の丁寧な洗い出しと総合相談窓口等の必要性を自問から始める

複雑化・複合化した課題は、ある時期から突然発生し始めたわけではない。社会・経済状況の変化により、少しずつ家族の形や働き方、地域のあり方などに影響を与え、徐々に我々の前に姿を現したのである。そのことは窓口で住民対応を担ってきた市町村職員が最もよく実感しているであろう。このことは、国が地域共生社会や社会福祉法改正による包括的な支援体制の整備や重層的支援体制整備事業（以下、「重層事業」）を打ち出す前から、市町村職員が複雑化・複合化した課題に直面し、対応してきたことを意味している。当然、複雑化・複合化した課題は一朝一夕には解決しないし、市町村職員も大いに頭を悩ませてきたことと思われるが、その中でもどのような対応が可

能か議論を重ね、必要に応じて関連課所室と連携を図り、可能な限りの手法を尽くしてきたはずである。こうした状況下、改めて総合相談窓口等を設置する必要があるか、まずは現状を省みる必要がある。アドバイザーも、市町村への提案として、なぜ総合相談支援体制が必要なのか検討を促すようにしていたとのことで、「（総合相談窓口が）必要であれば、現状で不足があるか、その不足は本当に不足か、他部署で行っていることではないかを確認する」ことが重要との意見であった。こうした自問を繰り返すことの意義として、実は体制整備ができていない自治体も多いので、そのことに気付くためにも、現状把握を丁寧に行うことが必要とのことであった。

包括的な支援体制の整備に向けて、庁内全体の理解・連携を促進できるか

アドバイザー派遣で多く聞かれた声として、現状把握のためのスタートを切った後、関係機関よりも庁内の理解を得ることに困難を感じたということがある。庁内連携が進まないことで、

それが総合相談窓口構築の障害になっているというのである。もちろん、職員が積極的に動き庁内調整が進んだ自治体もあったが、様子見であまり動きが見られない自治体もあったとのこと

であった。連携が進まなかった自治体が特に苦労したのは、関係部署や関係機関に対し、包括的な支援体制の整備は庁内や地域全体の問題として取り組む必要があることの共通理解を得る点であった。そこで、第三者であるアドバイザーが役割を果たすこととなった。地域共生社会の意義や庁内連携の重要性、さらには地域を巻き込んで取り組む必要性などを伝えるアドバイザーに

は、特に研修講師としてのニーズがあった。市町村からの具体的な要望としては、アドバイザーという第三者の立場から、総合相談支援体制の構築に向けた取組の具体例やメリットを教えてほしいという声があり、アドバイザーからも「アドバイザーによる講演は取組の初期段階で有効であった」との意見があった。

住民にしっかりと広報・PRできる総合相談支援体制の構築を目指す

総合相談窓口等の設置後の問題ではあるが、「1つの分かりやすい窓口を作ると、そこに相談したい人が集中するのではないかという危惧を持ち、広報が消極的になっている」との意見もあった。本来、住民による相談の利便性向上を目的に総合相談窓口等を設置したところ、それを積極的に周知しないというのでは本末転倒である。総合相談窓口等を有効に機能させるためにも、設置した目的や意義、その必要性などを関係する職員がしっかりと理解し、自信を持って広報することが重要である。「『総合相談窓口や重層事業に積極的に取り組んでいます』とどのくらい言えるか」は、シンプルではあるが重い課題を突き付ける問いである。はっきり答えられないのであれば、「なんちゃって総合相談支援体制」である可能性もあり、笑えない現状とい

うことになる。一方で、総合相談窓口や重層事業（多機関協働事業等）で住民のすべての相談・生活課題を捌くことは当然不可能である。そのため、既存分野の窓口等とも目的や意識を統制し、連携を密にすることで、「住民にわかりやすく」かつ「効率的・効果的」な誰一人取り残さない支援体制の実現が見えてくる。

2. 課題整理

目指す姿から課題を明確にするとともに地域づくりや参加支援も含めた整理を

目指す姿を前提とした課題の整理が、実態把握も含め行われていない傾向にあるという声があった。例えば、非正規労働者や8050問題の当事者などへの支援は自治体の抱える主要な課題と思われるが、それがしっかりと認識されていない現状が見られたとのことである。アドバイザーから見て課題と感ずることも、市町村自身が課題とは捉えていないこともあり、その摺り合わせから必要な場合もあったという。

また、平成30年度の総合相談窓口等の整備から令和3年度以降の重層事業へと移行する過程で、「参加支援、地域づくりという言葉をもどどのように捉えているか、各人で温度差は大きい」との指摘もあった。重層事業は包括的相談支援事業だけでなく、地域づくり事業や参加支援事業なども含め、一体的な運用を自治体に求める。そのため、いざ重層事業の話が出ると、地域づくりをできるのは誰か、参加支援とは何をすることかといった論点が浮上し、腰が引けてしまうというのである。こうした状況を踏まえ、アドバイザーからは、「体制づくりが進まない自治体は、ケース対応の遅れはないのか、現状の対応でよいのか」という視点から、

検証が必要との意見があった。検証に当たっては、当然各市町村が目指す姿を共通認識として描いている必要があるが、現状の体制で十分なのか、課題を明確にしなければならないということである。直面している課題が総合相談支援体制の整備のみで対応可能なのか、それとも重層事業の実施まで見据えた対応が必要なのか、現状の機能も踏まえ、整理しなければならないのである。これに関し、地域づくり事業や参加支援事業も一体的に実施することが必要との指摘もあった。すなわち、単に相談体制だけを整備するのでは不十分であり、支援のアウトプットまで考える必要があるとのことで、「相談に限れば、割と実施はしやすい。しかし、相談のインプットだけでなく支援のアウトプットまで考えないと、インプットだけが増え、対応が飽和し、破綻の恐れがある」ということである。任意事業である重層事業の実施の有無はともかくとして、包括的な支援体制の整備を前提に、各自治体の課題を考える必要性があることを示唆する意見である。このほか、あるアドバイザーからは、課題の把握・整理には、社会福祉協議会（以下、「社協」）との連

携が効果的であるとの意見もあった。行政職は人事異動があるため、過去からの地域における課題を詳しく把握・整理しているとは限らない。そこで、その経緯を良く知る社協の役割が大きいというのである。これに関連し、別のアドバイザーからは、役所内では、「一人抜きん出た職員がいるとやたら

目立つが、その人がいなくなった後にそれが続くのかという問題も結構ある」と指摘していた。人事異動を役所の宿命と受け止めた上で、課題認識を関係者とともに共有し、切れ目のない支援を行うための仕組みづくりが求められる。

3. 役割分担

早い段階から関係各所に情報提供や声掛けをし、議論の輪に加える

アドバイザーからは「どのセクションを呼ぶか、どの役職の人でチームを作るかなどによって進み方が大きく変わってくる」との意見があり、総合相談窓口等の設置検討に参加する機関の影響の大きさについて言及があった。しかしながら、現状は「社協、NPO法人、社福法人などの理解を得て取り組む必要があるが、その視点が薄い」とのことであった。また、声を掛ける側だけでなく、声を掛けられる側の意識も問題であり、「市町村によっては縦割りの壁が厚く、アドバイザーが入りその必要性を説いてほしいという話を聞くこともあり、庁内連携の困難さを垣間見ることがあった」との意見があった。こうした状況を踏まえ、アドバイザーからは、「当初は、コアメンバーで開始することも可。初めから全庁参加ではハードルが高くなる」との

意見があったが、その場合でも、総合相談支援体制や重層事業の内容の周知を行うことは必要とのことであった。大事なことは様々な分野の協力が必要だということ認識し、各部署に早いうちから事あるごとに話をするのである。特に、大規模な自治体では、一人の職員が受け持つ所掌事務が狭く深くなるため、総合相談支援体制も重層事業も一人では対応できず、様々な部署の協力が不可欠となる。もちろん何の考えもなしに声を掛けても理解は得られないが、各自治体の目指す姿を実現するため、どの範囲まで協力を求めるかを考え、少しでも必要と思ったのであれば、情報を提供し、場合によっては議論の輪に入ってもらい、意見を聞くことが望ましい。これは、庁内だけでなく、庁外の支援関係機関との関係性においても同様である。特に地域づ

くり事業や参加支援事業、アウトリーチを通じた継続的支援事業を含む重層事業は、社会福祉協議会との連携を抜きに進めることは困難である。課題整理でも触れたが、包括的支援体制の整備に当たっては、支援のアウトプットが重要であり、そのためには地域資源の把握・充実が不可欠となる。しかし、役所の職員単独でそうした資源へアプローチすることは難しい。そのため、

体制づくりに向けた役割分担の検討の段階から、「地域に出ていきたいんだけど、どうすればいいか」と社会福祉協議会に確認することが打開策となる。社会福祉協議会との関係性は、市町村によって異なるが、どのように連携を図り、一緒に地域を作っていくのか、早い段階から協議を重ねていくことが有効であろう。

▶ 庁内・庁外の横の連携には、中間管理層のイニチアチブの発揮が重要

このような役割分担の決定や関係性の構築に当たっては、役所内における中間管理層の果たす役割が大きく、その育成や意識改革が重要な論点となる。特に重層事業は、役所全体を視野に入れた組織改革としての側面があり、上司とも部下とも意思疎通が図りやすい課長・課長補佐・係長クラスの職員に期待される役割は大きい。これが新規採用職員や若手職員であれば、そもそもボトムアップにより政策を上げたり、庁内調整を行ったりすることは難しい。また、首長やそれに近い職位の職員が音頭を取ろうとしても、現場を見ておらず、現状把握や課題整理など、具体的な議論を主導することはできない。そのため、中間管理層がいかにイニチアチブを発揮し、庁内・庁外の横の連携を強化することができるか、各自治体の力量が問われることになる。

横の連携という点では、課長など所属長同士の個人的なつながりも推進要因となりうる。通常、組織間の連携の話になると、それぞれの所掌事務から始まり、所管省庁・法令、出来る範囲と出来ない範囲、場合によっては定数増の要求など、乗り越えるべき課題が様々出てくる。しかし、以前同じ職場であったなど、所属長同士の理解や信頼関係があれば、それが強力な推進要因となり、話が進む可能性もある。大事なのはそのタイミングとスピードであり、いかに進めるべき時に進められるかである。結局は個々の中間管理層の問題意識や覚悟によってはくるが、必ずしもプロジェクトチーム設置の有無が総合相談支援体制や重層事業検討のカギになるとは限らないということは心にとどめておく必要がある。

4. 体制検討

強みのある分野担当課が中心となつてよい

体制の検討状況は、当然個々の市町村で異なるわけだが、大きく分類すると、まだ何も決まっておらず白紙に近い市町村と、概ね体制のイメージは出来ており外部のお墨付が欲しい市町村に分かれた。前者は、総合相談支援体制の担当課をどこに置くべきか、どういった人材が必要かという話から入ることが多かった。後者は、社協への委託、窓口の1本化、各課職員への併任辞令など、体制の大枠となるデザインは出来ており、最終的なバックアップを求めていることが多かった。ただ、いずれの場合でも、総合相談支援体制を中心となつて所管するのは福祉政策

を担当するセクションであり、例えば福祉政策課や福祉総務課といった部署が中心となることが多いようであった。

こうした状況に対し、アドバイザーからは、必ずしも福祉政策課等に限定する必要はなく、市町村の強みを見つけ、それを活かすことを助言したとの意見が聞かれた。高齢や障害、こどもの分野などでどのように相談支援を行っているのか、特に力を持っているのはどの分野なのかといったことを考えるよう促し、例えば地域包括支援センターが充実しているという強みがあるのであれば、そこが中心となることも提案したとのことであった。

担当者の連携や上司による状況把握・調整をシステムティックに実現した例も

次に、相談対応に当たっては、実際に総合相談窓口を設け、そこで受けた相談を関連課につなぐという仕組みを整えた市町村もあれば、総合相談窓口は設けず、各課が一旦相談を受け、必要に応じて関連課につなぐという仕組みを整えた市町村もあった。

重要なのは、形式的な総合相談窓口の存在よりも、いかに住民が相談しやすく、円滑な連携につなげられる仕組みを実現するかであろう。ある市町村

では、総合相談窓口の看板を掲げるとともに、各分野の職員に総合相談の兼務をかけ、窓口において総合相談として対応できるようにしていた。これらの職員が必要に応じてプロジェクトチームのように連携を図り、相談に同席したり、ケース会議のような仰々しい会議は開かずにその場で対応を協議して方向性を出したりするのである。そして、分野横断で連携した際は、それぞれの所管分野の上司に状況を報告す

るとともに、連携して取り組んでいく旨を、総合相談窓口を統括する部署のリーダーにも報告するのである。このリーダーは、仮に各分野の上司の意見が食い違った場合には、その調整に入るなどの役割を果たす。こうした仕組みにより、複雑化・複合化した課題にも複数分野の職員で取り組むことが基

本となり、職員が1人で抱え、プレッシャーを感じたり悩んだりすることが避けられるのである。担当者同士の連携や上司による状況把握・調整など、日頃の相談業務の中で、分野横断の対応がシステムティックに実現されている好事例と言えよう。

5. 体制構築

委託では、市町村の理念・コンセプトを伝え、責任を自覚することが重要

庁内における仕組みづくりのほか、庁外の支援機関との連携も、包括的な支援体制整備のためには欠かせない。ところが、支援機関との連携については、例えば業務を委託する際、仕事が楽になるといった意識や、市町村の責任から離れるといった意識が芽生える危険性も孕んでいる。これに対し、アドバイザーからは、支援機関との連携体制構築に当たり、行政庁としての市町村が主体的に関わることが重要であるとの意見が多かった。例えば、「取組の全体像を評価しマネジメントする役割は市町村にあることを認識し、事業の進捗管理や評価をする仕組みを導入することが欠かせない」という意見や、「委託先や委託の範囲には慎重な対応が必要。理念やコンセプトが陳腐化しないよう、市町村が注視すべき」という意見が見られた。要するに、包

括的な支援体制の整備に当たっては、市町村が主体となり、包括的相談支援事業だけでなく、地域づくり事業や参加支援事業、アウトリーチを通じた継続的支援事業のそれぞれについて、委託先に市町村としての理念・コンセプトを伝え、最終的な責任は自ら負うことが求められるのである。このような市町村によるビジョンの明確化や、支援機関との共通認識の醸成、何より責任と覚悟がなければ、せっかく作り上げた体制も脆弱となり、長く持続させることは難しくなるであろう。

福祉専門職の確保が望ましいが、全庁的かつ継続的な職員の資質向上も重要

アドバイザー派遣を行う中で、市町村においては現時点で、「相談援助の経験や専門知識、支援機関との連携のノウハウ等の点で、人材の配置や育成が十分進んでいるとは言えない状況」であることが分かってきた。アドバイザーもこうした状況を前提に、専門性の確保は必要と述べ、「進行管理や評価のためには、社会福祉士や保健師等の配置や、支援会議等の継続的な開催・担当者の参加などにより、地域福祉に係る専門性確保が必要」との意見を述べていた。しかし、少子高齢化が進み、人手不足への対応が課題となる中、特に専門職の採用・配置は市町村

にとっても年々ハードルが高くなっていくものと考えられ、容易には解決しがたい課題と思われる。専門職の採用・配置が上手くいくことが望ましいが、それが叶わぬ場合は、育成に力を入れるほかない。アドバイザーからは職員の理解促進や連携向上に向け、「複合課題への対応や幅広い分野の支援関係者の顔の見える関係づくりの点で、多機関によるワークショップ型研修のニーズが増えている」との意見があった。後述の（６）人材育成でも触れているが、全庁的かつ継続的に職員の資質向上を図ることが、長い目で体制構築を進める上で重要になるだろう。

庁内調整に秀でた人材の配置や行政実務に精通したゼネラリストの配置

また、（３）役割分担でも触れたが、部署間の理解・連携促進には、中間管理層の役割が重要である。アドバイザーからも、「中間管理職によるミドルマネジメントの重要性を訴えてきた。そこが弱ければトップや部下の賛同を得られない」との意見があった。包括的な支援体制の整備において核となる福祉政策担当部署や福祉関連部署において、特に庁内の調整に秀でた人材を充てることも、円滑な連携を可能とする体制構築のためにも有効となると考えられる。そうした人材を抜擢するに

は、庁内トップ層や人事担当部署の理解も必要となり、時間をかけた丁寧な説明や調整が求められることになるであろう。

こうした中間管理層による庁内調整だけでなく、個人情報管理や条例制定、予算対応などの実務についても、実は包括的な支援体制の整備は役所の力学に精通したゼネラリストの力を必要とする。もちろん重層事業における多機関協働事業などにおいては、専門職の豊富な知識や経験が不可欠であるが、そのリソースを最大限に活かし、

庁内全体が同じ方向を向いて包括的な支援体制の整備に取り組むように動かすためには、ゼネラリストとしての行政職の果たす役割が大きいのである。

包括的な支援体制の整備は、体制構築の面においても、総力戦の様相を呈しているのである。

6. 人材育成

包括的な支援体制の整備・充実には、全庁の職員を対象とした人材育成が必要

①課題把握や⑤体制構築で言及したとおり、アドバイザーからは、関係部署や関係機関の理解浸透を図るため、「全庁に対しての研修は必須」であり、また、総合相談窓口等の担当課だけで抱え込まず、関係部署等の職員がケース対応を通じて経験を深められるよう、「体制構築後も、担当課（総合相談窓口等の担当課）任せにせず、実施状況を皆で話し合う場が必要」との意見があった。まず、全庁に対しての研修が必須であるという点についてであるが、具体的な例を見てみよう。

アドバイザーの1人が実際に関わった市では、人事課が主催する新入職員研修のテーマの一つとして、地域共生社会を取り入れているとのことであった。その研修の受講後に提出されるワークシートには、実に様々な意見が記載されているとのことである。例えば、防災担当の職員からは、「自分の担当している災害時避難行動要支援者登録は、ただ通り一遍でやっているのでは駄目だと思った。色々な課と連携する

必要があるということがわかった」との意見があり、様々な分野の所管課と連携することの重要性に言及していた。また、保育士からは、「子育て支援する際に見守りをしたり声をかけたりする場合、私たちだけじゃなくて住民の人もいると気付かされた」との意見も出て、地域住民の力に気付く職員もいたようである。

こうした研修を福祉部門だけで行うのではなく、人事課など総務官房系部署が主催することで、全庁の職員意識に変化が生じることが期待できる。そして、このような人材育成の取組を単発で終わらせるのではなく、10年、15年と続けることで、部署間の連携や住民との協働に関する意識が役所のDNAとなり、地域共生社会の実現に向けた様々な対応の下地になるものと思われる。たとえすぐに芽は出なくとも、研修を受けた職員が中堅層となったとき、複雑化・複合化した課題に、「自分は関係ない」とは考えず、「関係者と協力して何とかしなければ」と

いう意識や、「住民の力を借りる必要がある」という発想をもって行動できるようになるものと考えられる。このような人材育成の取組を今から始め、

継続的に実施し続けられるか否か、後年度の各自治体の地力の差となって表れるであろう。

個々のケースをOJTの機会と捉え、組織としての対応力の向上に活かす

次に、総合相談窓口等の担当課だけでなく、関係部署等が一体となってケース対応を通じた経験値の深化を図る取組である。(1)現状把握から(5)体制構築までは、主に体制整備の話であったが、ある程度体制整備が進んでくれば、今度は個々のケース対応、個別支援が中心的な論題となる。あるアドバイザーからは、もし個別案件で困っていないのであれば、それはやっていない証拠という意見もあった。個々のケースに向き合うからこそ、様々な課題が明確となり、取組の方向性も見えてくるのである。先述の地域住民の力に気付くという視点も、経験が伴わなければ実感することは難しい。アドバイザーからも、「住民がすごい」という意見がよく聞かれ、住民は役所ではどうにもならないことを助けてくれるというのである。例えば、役所の人間が何度訪問しても家に入れてもらえない場合、自治会長などが「いいよ、俺たちが行って様子を報告してあげるから」と関わってくれるとのことである。そうなると、徐々にケースの対象者も態度を軟化させ、役所の人間を受

け入れてくれるようになるそうである。

こうしたことは実際にケース対応に臨み、悩んだり困ったりするプロセスを踏まなければ、決して経験することはできない。臆せずケースに対応し、次はこれをやらなければと実感し、自分たちで考えてアクションを起こさなければ、更に前進することは難しい。

加えて、住民と関わった経験を積み重ねることで、ここから先は本当に役所でなければできないという範囲も分かってくる。住民の側も、はじめは役所で何とかしてくれないかと思っていなくても、役所が住民に歩み寄り、積極的に関わっているうちに、役所が公平性を担保しなければいけないことや、どこまでできるのかということを理解するようになってくる。つまり、関われば関わるほど、お互いの役割分担が明らかになってくるのである。アドバイザーからは、多くの役所の職員は、把握していないのではなく把握したくない、見ていないというより見たくないという指摘もあった。しかし、自らの地域をより良くするためには、踏み込まなければいけないところなのである。

腰が重くなりそうだが、一歩引いて考えれば、頭を悩ませるような複雑化・複合化した課題があるということは、それだけOJTの機会があるということでもある。すなわち、個々の相談や対応をケーススタディとして捉え、複数の部署の担当者が一緒になって対応策を検討するのである。1つのケースに対し、色々なアイデアが出て、その中から具体的な対応策を実行に移すのである。アドバイザーが挙げたある市町村の事例では、何度も長い電話をかけてくる人がいて、その都度個々の職員が対応に苦慮していたが、一度皆で方策を考えることにし、実際に訪問し

ようということになったそうである。そして、いざ自宅に行ってみたところ、ゴミ屋敷になっており、現場で得られた情報から色々な話につながったことであった。まさに「百聞は一見に如かず」である。こうした例は枚挙にいとまがない。別の例では、税金を滞納し続ける人がいて、とうとう家に訪問してみたところ、あっさりお金を持って行ってよいという。話を聞いてみたところ、実はほとんど目が見えていなかったそうである。つまり、目の見えない相手に対し、滞納通知を出し続けていたことに気が付いたというのである。

見立て・根拠・手立ての共有が連携の本質、各担当これ以上はできないと言えるか

あるアドバイザーは、困難ケースは必ずあるが、いつまでもそれが困難ケースであるとしたら、それはきちんと誰かが対応していないことの証拠であると言っていた。実際に動き、やってみると、意外にすぐ片付くという。誰かがどこかでスイッチを押す、その決断力が必要であり、「心配だ」というのであれば、さっさと中に入ればいいというのである。大事なことは、気になることや分からないことがあれば、まずはチームで協議すること、その上で更なる情報が必要であれば実際に行ってみること、そして得られた情報をまた関連する部署に共有することであ

る。分野別の対応では難しいことであっても、部署間で連携することで、案外上手くいくこともある。例えば、障害分野の職員が支援を拒否する人を前にした時であっても、高齢分野の職員がその親の支援で家の中に入っていれば、様子や状況は把握できる。大事なのは、自分の分野だけを見るのではなく、少し視野を広げ、何がその家族に起こっているか、分野横断で把握・連携する意識である。

こうした意識を高め、個々の困難ケースに対する見立て・根拠・手立てを整理し、チームの中でアセスメントを行い、共有するという経験を積み重ね

ることが、連携の本質ではないかと考えられる。関連する部署が皆、「うちはこのことができる」と言ってくれる状態になれば、困難事例など存在しなくなるのではないかとの意見もあった。もちろん現場に行き対応すれば、何でもすぐに解決するわけではなく、経過管理は必要である。ただ、事あるごとに、最善を尽くしていると言えるか、他に出来ることはないと言えるか、自問し、そう言いきれないのであれば、それは最大限やっているということになるのではないだろうか。この

ようなケース対応を通じた職員や組織の育成は、そうたやすいことではないだろう。そこで、アドバイザーからは県の役割として、「県は市町村で行う事例検討において、リーダーとなるスーパーバイザーを育てる役割を担う。知識ではなくネットワークを駆使し、課題解決に繋げる人物を育てるべき」という意見も出た。各市町村において、組織づくり・人づくりのリーダーとなれる人材を育成することは、これまでもこれからも、県に課せられた大きな使命なのである。

(3) 地域づくりの重要性

相談のアウトプットとしても、課題解決に向けた政策形成のためにも重要

ここまで6つのプロセスごとに課題とポイントの概要を示してきたが、アドバイザーから多く言及があったのが地域づくりの重要性である。

各市町村における包括的な支援体制の整備に関する検討では、地域づくりは総合相談窓口の整備など庁内の体制づくりの後回しになってきた感がある。しかし、本来包括的な支援体制の整備においては、NPO活動やボランティア活動、隣近所の支え合い活動が先にあること、もしくは同時進行で整備されていくことが望ましい。そうでないと、ケース対応において見守りが必要

な事例が多く出てきた際、担当課が抱え込むこととなり、限られた人員の中で対応することが難しくなっていくことが予想される。また、地域づくりを充実させ、住民の声や様子を積極的に把握する場を作っていかなければ、地区の個別課題を掘り起こすことはできないし、それが分からなければもう少し大きなエリアにおける地域課題、さらには市町村全体の課題も掴むことはできない。アドバイザーからも意見があったが、地区におけるミクロの事例を積み上げ、それを地域課題、市町村

全体の課題として捉えることで、未来の政策につながっていくのである。

なぜこのような現状になったのか、過去からの小さな事例の積み上げがあり、それにどのようなアクションを役所として取るのか考えるわけである。政策とはこのように、過去の蓄積に対

する未来の応答なのである。役所に相談窓口だけ作っても、相談がなければ何も把握は出来ない。地域で住民が生き生きと主体的に活動する場を創出する地域づくりは、住民の声や様子を把握する点においても、政策形成に多分に重要な役割を果たす。

地域に飛び出す公務員。

会合出席やワークショップ開催等、相談されることを目指す

では、どのように地域づくりに取り組むか。既に、3（2）課題整理や3（3）役割分担で、社協との連携の重要性には触れた。しかし、社協だけに全てを任せることは出来ないし、そもそも包括的な支援体制整備の責任者は市町村である。市町村の職員が地域に出ていかないわけにはいかないのである。アドバイザーからは、顔と顔を合わせたり、住民に自分のところに相談に来ていいと伝えたりするなど、地域に出ていくことが最も効果的な周知になるとの意見があった。具体的には、民生委員の会合などに繰り返し参加するとともに、地区ごとにワークショップなどを開催し、そこに自治会長や民生委員、公民館役員、婦人会などを招き、何でも相談してよいと伝えることなどである。これにより、実際に相談が寄せられるようになると、仕事自体は増える。しかし、そこに住民との接

点生まれ、（6）人材育成で触れたようなお互いの相互理解が進み、役割分担も徐々に出来ていくわけである。地域のことについて知らず、何も無いところから始めるには、まずこうしたアクションが必要になると考えられる。

「地域に飛び出す公務員」、よく使われる表現ではあるが、包括的な支援体制の整備における地域づくりほど、これが馴染む分野はほかにないのではないか。個々のケース対応でも、とにかく地域に足を運んでみる。家に入れないのであれば、隣近所に話を聞いてみる。また、民生委員に対象者のことを知らないか声をかけてみる。そのようなアクションを繰り返すことで培われるものがあると、あるアドバイザーは言う。

地域住民の力を知る、そのためには地域と関わる一步を踏み出す必要がある

そして、地域での活動を粘り強く進める中で、我々は地域住民の力を知る機会にも立ち会うことになる。例えば、障害者に対する差別や偏見はいまだ存在し、その解消が地域づくりに当たっての大きな課題となっている。地域には様々な住民が住んでおり、お互いのことをよく知らない場合もある。人は知らないものに恐れを抱く。そうした感情は仕方がない面もあるが、時に苦情として表出することもある。この種の苦情は、人間の差別や偏見といった内面の意識に起因しており、行政による公権力の行使では解決が難しい。こうした場合に、長年そこに居を構えてきた地域の住民が、役割を果たすことがある。ある事例では、新たに移り住んできた住民が元々住んでいた障害者について苦情を申し立てた際、以前から住んでいた地域の住民がその障害者をよく知っており、逆にその新たな住民に見守っていくことの大切さを伝えたとのことであった。



川口市における多世代交流の様子

地域の住民がその地域の様々な人々を自ら守っているのである。そこには、地域共生社会が具現化された姿があった。

このように、地域づくりは重要な概念であり、自治体の職員はむしろ積極的に取り組まねばならないのである。出来ることは様々である。例えば、要援護高齢者や障害者など、様々なハンディキャップを抱え、いざという時に支援が必要な人のデジタルマップを作成してみる。また、コミュニティと密接な関連を持つ教育分野との連携を図ってみる。特に教育委員会や学校については、アドバイザーから、むしろ教育分野の側から地域にもっとヘルプを求めてもよいのではないかとの意見があった。福祉分野でもそれ以外の分野でもよいから、相談に行き、この子が心配だから見に行ってくれないかなどの働き掛けがあってもよいというのである。特に、学校長の役割は重要で、学校長の理解が進むことで、地域において主任児童委員との連携がなされたり、地域の人が挨拶運動や学校運営協議会に参加したりするようになるという。よく学校内・学校外という言葉が聞かすが、こうした言葉が使われること自体、壁があるということであり、学校と地域との更なる連携が求められる。地域との関わりの糸口をどこに見つけるか、市町村、部署、担当者、それぞ

れのレベルで手法は異なると思われるが、まずは取り組みやすい分野から一歩を踏み出すことがよいだろう。

この連携を進めるという点で、重層事業が社会福祉法上に位置付けられていることは重要な意味を持つ。社協職員によれば、法的根拠があることで、地域に出やすくなり、行政との連携も

しやすくなったとのことであった。また、重層事業における支援会議が、学校や教育委員会との連携のきっかけにもなったとのことであった。地域づくりをどのように定義し、どのように推進していくか、市町村には重要な課題が投げかけられている。

(4) 小括

本節では、市町村による総合相談窓口等の設置過程を6つのプロセスに分け、それぞれのプロセスにおける課題と課題克服に向けたポイントを整理した。最後に、特に重要なポイントを抜粋し、アドバイザーにより得られた知見として簡潔に記すことで締めくくりとしたい。

既に市町村では、これらのポイントを踏まえ、総合相談窓口等の体制整備を行ったところも多い。今後は、構築された体制を基に、個別支援の質の向上と地域づくりに取り組まなければならない。いわば、包括的な支援体制整備の第2フェーズに入ったところであり、我々の目は次なる課題に向けられている。

1. 現状把握

- ・アドバイザー派遣は包括的な支援体制の整備に向けた共通理解を促す上で有効
- ・総合相談支援体制の必要性について、現状の不足を踏まえた分析が不可欠
- ・住民に自信を持って広報できる総合相談支援体制が目指す到達点

2. 課題整理

- ・各市町村で目指す姿を共通認識として描き、現状の体制との乖離を認識
- ・相談体制だけでなく、地域づくりなど支援のアウトプットまでの検討が必要
- ・社協など地域のことを長くよく知る機関との連携が課題整理に有効

3. 役割分担

- ・様々な部署の協力が不可欠。早めに声をかけ議論の輪に加えることが必要
- ・地域資源の把握・充実のため、社協等の庁外機関に参加してもらうことも有効
- ・中間管理層によるイニチアチブや個人的なつながりが庁内・庁外連携を促進

4. 体制検討

- ・必ずしも福祉政策担当課ではなく、強みを持つ分野を中心とすることも有効
- ・担当者連携や上司の状況把握等がシステムティックに実現される仕組みが有効
- ・委託の際は、市町村としての理念・コンセプトを伝え、最終的な責任を意識

5. 体制構築

- ・専門職（社会福祉士や保健師等）の確保も望ましいが、全庁的・継続的な職員の資質向上も重要
- ・庁内調整に秀でた中間管理層の配置とトップ層や人事課等の理解が大切
- ・条例や予算、個人情報管理等、役所の力学に精通したゼネラリストの力も必要

6. 人材育成

- ・研修を人事課等が主催し、部署間連携や住民協働に係る全庁職員の意識を変化
- ・個々の相談をOJTとし、連携して対応した経験を蓄積することが大事
- ・困難事例に係る見立て・根拠・手立ての整理と共有の繰り返しが連携の本質

コラム：地域包括ケア漫画～みんないつかは年をとる～



埼玉県では高齢になっても住み慣れた地域で自分らしい暮らしを続けられるよう、地域包括ケアシステムや認知症について理解を深める漫画を作成しています。地域共生社会の実現に向け、地域での支え合いや「誰もが自分らしく」生活するために考えるヒントになることを期待します。



2巻「共生社会編」から抜粋

全13巻をホームページにて公開中

第2節 第1項

アドバイザーによるディスカッションのアーカイブ

本県の総合相談支援体制に係るアドバイザー派遣事業は、平成30年から始まった。アドバイザーについては、入れ替わりながら、今日まで地域福祉行政の推進に努めてきたところである。過去のアドバイザーが得た知見を後任のアドバイザーにも継承し、今後活かしていくため、退任された委員を中心にディスカッションを行った。本節では、第1項にてディスカッションで議論された記録をご覧いただきたい。第2項では、第1項の記録を基に、市町村における包括的支援体制の構築についてまとめる。



埼玉県市町村総合相談支援体制構築推進部会
報告書作成のためのディスカッション

日 時

令和6年12月10日(火) 14:00~17:00

場 所

埼玉県知事公館大会議室

出席者(所属・経歴は開催日時点)

田中 悠美子 委 員 一般社団法人ケアラーワークス代表理事
立教大学コミュニティ福祉学部福祉学科兼任講師

篠原 純史 委 員 文京学院大学人間学部人間福祉学科准教授

野村 政子 委 員 東都大学ヒューマンケア学部看護学科教授

菊本 圭一 元委員 NPO法人日本相談支援専門員協会顧問
社会福祉法人けやきの郷 業務執行理事

小平 慶一 元委員 NPO法人いきいきネット副代表理事
元三郷市ふくし相談室室長

秋山 由美子 元委員 社会福祉法人福音寮理事長
元NPO法人日本地域福祉研究所理事
元世田谷区副区長

(オブザーバー)

金子 真由美 委 員 社会福祉法人埼玉県社会福祉協議会
生活支援部生活支援課長

(事務局)

今井 隆元 埼玉県福祉部地域包括ケア課 課長

濱島 寛明 埼玉県福祉部地域包括ケア課地域包括ケア担当 主査

阿部 美和 埼玉県福祉部地域包括ケア課地域包括ケア担当 主任

○委員近況報告

〔田中委員〕

都内で、一般社団法人ケアラーワークスという団体を立ち上げ、ケアラーや、特にヤングケアラー・若者ケアラーへの支援やその家族全体の支援を目指し活動しています。具体的には、自治体と連携した支援体制づくりですとか、こども食堂などの色々な民間団体や市民団体と一緒に、インフォーマルとフォーマルを組み合わせた支援体制づくりなどに取り組んでいます。

私が関わっている東京の多摩地域のある自治体では、総合相談の体制はまだありませんし、重層的支援体制整備事業（以下、「重層事業」）もありません。どこの部署がやるのかという話をしているところで、今はまだ検討している最中です。みんなお互いの目を見ないみたいな感じで(笑)。そういう状況の中で、私は民間団体として関わりながら、福祉の市民活動をしているところです。コロナ禍もあったりして、十分にこの会議に携われなかったところもあるので、今日は色々な自治体を訪問したことも思い出しながら、お話を伺いたいと思います。よろしくお願いいたします。



田中 悠美子 委員

〔篠原委員〕

文京学院大学の篠原といいます。よろしくお願いたします。

オンラインでお会いした方々もいらっしゃると思いますが、ほとんどの方は対面では初めてだと思います。よろしくお願いいたします。

私は2022年に文京学院大学に着任しまして、この部会には昨年度から入り、新参者でいろいろわからないことも多々ありながら、このような役回りをいただきました。非常に緊張しているんですけども、今日は田中委員をサポートしたいと思います。

以前は、病院で、医療ソーシャルワーカーとして勤務していました。医療ソーシャルワークを専門にしていますが、現場にいるときから地域の相談支援や活動に非常に興味を持っておりましたので、部会長の中島先生からお話をいただき、貴重な機会に参加させて

いただくことになりました。今日は皆さんの取組を聞かせていただきながら、いろいろ勉強させていただければと思っておりますので、よろしく申し上げます。

〔野村委員〕

東都大学で教員をしている野村です。先ほど地域包括ケア課長のご挨拶の中で、平成30年にこの事業がスタートしたということでした。思い返すと、その前の年だったかと思いますが、県職員の方から、この事業に県として取り組みたいというお考えをお聞きしました。アドバイザーを確保したいが心当たりはあるかと相談されて、今ここにいらっしゃる皆さんを推薦しました。県の職員の方の中には構想があたりだったと思いますが、少し背中を押す役割を果たしたかなと、今思い出しました。

私は市町村に保健師として就職し、25年勤めたのですが、半分が健康づくり部門で、残りの半分が福祉部門でした。退職する直前は重層事業の前のモデル事業である安心生活創造事業を担当しました。その当時中島先生が厚労省の専門官として市役所にヒアリングに来てくださったというご縁があります。それから様々な取組を重ね、私自身は今もアドバイザーとして皆さんにお世話になっているところです。

大学での専門は地域・在宅看護論です。地域にしっかりと目を向け、地域での暮らしを理解する看護師を育てたいと日々奮闘しています。病院で働く看護師が、地域づくりや支えあいといった発想を持って働いてほしいなということで、そこに力を入れております。

〔菊本委員〕

私は今、川越市にある社会福祉法人けやきの郷というところで業務執行理事をしています。ご記憶にあるかもしれませんが、今から5年ほど前に、台風の影響で水没してしまった障害者施設があり、そこを管理する法人の運営携わらせていただいております。水没した入所施設の方は既に安全な場所に引っ越しができて、あとはグループホームが35名分、やはり災害レッドゾーンの中にあるので、それもいずれは移転させなきゃいけない。

元々けやきの郷という法人は、親の会が運営しておりましたので、親御さんたちが高齢化して、もう自分たちで運営が難しくなり、誰かに運営を任せなきゃいけないということで、私に白羽の矢が立ちました。当時鶴ヶ島市の社会福祉協議会（以下、「社協」）において、災害復興の応援で行ったことが縁となりお声掛けいただいて、今こういう仕事をやっています。

あとは自分もやりたかったことで、相談支援のコンサルとか、権利擁護の

関係で法人後見をやらせていただいております、加えて、日本相談支援専門員協会の代表もちょうど1年前に退任し、少し気楽にやらせていただいているところです。今日はよろしくお願いたします。

〔金子委員〕

埼玉県社協の金子です。担当業務は主に2つあり、1つは県の委託事業として県内町村部の自立相談支援事業等を実施していること。もう1つは県内の社会福祉法人の福祉施設と市町村社協の皆様に参加いただき、社会貢献活動を推進する協議会を運営していることです。おかげさまで推進協議会は今年、設立10周年を迎えました。

推進協議会で主に取り組んでいるのが相談支援で、例えば水道光熱費を払えず、明日にはライフラインを止められてしまうというような緊急一時的に逼迫した状況の困窮世帯がいた場合、担当相談員がいる会員施設の施設長決裁で現物給付の支援を行うのが大きな特徴となっています。昨年度、初めて年間現物給付額が1,000万円を超えました。物価高騰等の影響もあり非常に困窮されている方が多くいて、しばらくこの状況は続くかなと見ております。

その他、重層事業に関しては、別の担当課で、昨年度から市町村社協を対象にした情報交換会を実施しています。

どの受託社協も徐々に事業のやり方や流れが見えてきて、視点が相談支援だけでなく、参加支援や地域づくりにも移ってきており、この1年だけでもフェーズの変化を感じています。

本日はオブザーバーとして皆様のお話をお伺いできればと思います。よろしくお願いたします。

〔秋山委員〕

今は世田谷区にある社会福祉法人の理事長をしています。

何の事業をしているかと言いますと、こども関係の事業です。例えば児童養護施設、こどものショートステイ、親子で来るおでかけひろば、保育園、学童クラブ、中学生の貧困対策としての居場所事業、夕食提供等々をやっています。週1の短時間で働く職員も入れると、500人を超える職員を抱えてやっており、毎日バタバタとこどもに関わり続けています。

もともと私は高齢者福祉が専門分野だったので、今でも世田谷区の重層的支援体制整備の報告会などがあれば、時々顔を見せています。情報を得ていないと、こども分野だけで凝り固まってしまうというか、高齢とか障害とかを勉強していないと、こどもの世界ってまだまだ措置制度が色濃く残っていたりするので、閉鎖的になるかなと思いました。そのため、高齢や障害にも少し興味を持ちつつ、今は全力でこど

ものケアに当たっている毎日を送っています。今日はどうぞよろしくお願ひします。



篠原 純史 委員

〔小平委員〕

まず、このような場に呼んでいただいたこと、本当に感謝いたします。

私がここにいることとなった一番大きな理由は、野村先生との出会いだと思っています。15年以上前、私が三郷市で管理職に赴任した時、福祉1年目の職員として野村先生のお話を聞いて、その話に感銘を受けたというのが最初です。まず、自分より若い職員がこんなところで話していることにまず驚きました。そこで虐待ネットワークのお話をさせていただいて、その話を聞いたことで、総合相談支援体制づくりに大きな影響を受けました。

実は当時、組織づくりの話が同時進行していて、私がふくし総合相談室を提案して、最終的に室長になりました。実は、本当は福祉から逃れたかったです。私は福祉の専門家ではなくて、福

祉というのは最も行きたくないセクションだったんですよ。管理職として赴任したので、最初から管理職目線で現場なんかよくわからないというところから入ったのですが、野村先生のお話を聞いたり、あるいは自分自身が孤独死の現場を目の当たりにしたりして、やっぱり福祉は本当に現場が大事だなと改めて痛感したんです。

それで今はNPO法人にも関わっているのですが、この部会の委員にいただいたのは、県から、ふくし総合相談室の話をしてほしいと、お願いされたことがきっかけでした。私は他の市町村にも視察に行っていましたが、ふくし総合相談室を作ったときに、野村先生が関わっている現場の状況を見に行かせてもらったこともあります。

改めて市町村についての私の話というのは、福祉の話というよりも、職員の意識改革の話で、こういう職員がいなきゃダメだよということを訴えかけてきたつもりです。そのため、専門的な話をされると私はよくわかりませんけれども、今に至っても、縦割りの壁がなかなか難しいでしょうね。重層事業の取組とか、言葉を聞いただけでも難しそうだし。

そんな状態でも、皆さんのおかげで、ここまで続けてこられました。本当に感謝したいと思いますし、私もすごく勉強になりました。ありがとうございます。

今は三郷市役所で、会計年度任用職員として学童保育の仕事をしているのと、それから名前だけですが、NPO法人いきいきネットの副代表理事をしております。孤独死とかそういうものを防止するため、それから楽しくいき

いきと生きてもらうため、私の大きな目標は三郷団地での取組を地域包括ケアのモデルにすることであり、今も活動を続けています。よろしくお願ひします。

○組織づくり・人づくり

〔田中委員〕

本日のディスカッションは、これまでのアドバイザー派遣の成果ということで、皆様の知見や課題として感じていること、今後への展望等を可視化するというのが大きな目的の1つになっています。

また2つ目に、アドバイザーを退任される方々、野村委員以外は退任されているということで、これまでに培ったノウハウを次世代に残すということも大きな目的です。

その上で、ディスカッションの大テーマとして設定したのが、「包括的支援体制の構築における市町村の課題」ということで、これまでアドバイスを求められてきたことなどをまずは振り返っていきたいと思います。

また、今回小テーマが4つありますが、前半は「市町村の組織づくり・人づくり」と「個別支援の仕組みづくり」ということで、主に市町村における庁

内の連携のあり方、具体的には組織体制ですとか、どういう職種や専門性を持った方を配置するのかなどのお話から進めていきたいと思います。

まず野村委員から、自治体行政組織内における組織づくり人づくりに関して、これまでアドバイスしてきたことや、蓄積してきた知見やポイント、感じたことなどを教えていただけますでしょうか。

〔野村委員〕

まず皆さんもお感じになったかもしれませんが、「市町村の組織づくり・人づくり」について、まだ何も決まっていない自治体だと、担当課はどこに置くべきか、とかどういう人が必要か、という話から入ることが多かったです。色々な自治体を見渡してみると、福祉政策を担当するセクションが中心になるのが王道かなと思われま

ただ、その市町村の強みを見出すために、次のような質問をしました。例えば、地域包括支援センターは委託ですか、直営ですか、力は持っていますか、障害の分野はどうですか、子育ての分野はどうですか、というふうに。強みがあればそこを中心に取組を始める方法はどうですか、とお伝えしました。例えば「地域包括支援センターが充実しているという強みがあるなら、そこが中心になるのも1つの手ですね」というようなアドバイスが多かったかなと思います。



野村 政子 委員

〔小平委員〕

私が三郷市にいたときにふくし総合相談窓口をつくりましたが、作る前はそもそも福祉政策課や福祉総務課というような課はなかったです。福祉の総務を担う課は、大体生活保護の担当課にあった。それで当時、私は福祉には政策が必要だと、福祉の1年目の時から言っていました。なぜなら大変な事件がいっぱい起こるから。

介護保険が始まって、それから孤独死の問題が起き、さらにひきこもりとか色々な問題も起こる中で、政策がないってことはないでしょうと。その時にふくし総合相談室というか、福祉総合支援課という課をイメージして、総合相談や困難事例への対応と、それから先ほど言った政策的に考える部署の必要性を提案したところ、政策のところは除かれてしまいました。総合相談室というのが一応できました。

今であれば、福祉推進課、福祉政策課、福祉総務課といった課がたくさんある。例えば、我々がアドバイザー派遣に行ったら、大体そういった課の人と挨拶していたでしょう。今だったらそういった課が担うのが当たり前だと思う。今回、私が言いたかったのは、私たちは総合相談のアドバイザーとして当初関わり始めたのですが、ある年度突然、県の所管が変わるタイミングで、重層事業という概念が持ち込まれた。その重層事業の中に地域づくりと参加支援って言葉が出てきて、私はその言葉に大いにこだわりました。それは、私なりに地域づくりや参加支援について、イメージを持っていたからです。それは自分が携わっていた内容と関係していたと思うし、これは福祉だけの話じゃないなということで考えていました。

だから総合相談窓口の構築なら福祉政策課や福祉総務課などだと思います

が、重層事業の担当というのはそれにプラスアルファが乗るので、担当課からすると受け身になってしまう。地域づくりをできるのは誰だとか、参加支援とは何かという話に絶対なってくる。そういう点で腰が引けている自治体はありますよね。重層事業の担当なんてやりたくないよという話になって、でもやらざるをえないという現状もあって。

私たちが派遣されているときに、この人はキーマンだなと感じる自治体もある。でも、いまだに担当者は誰みたいなことを言っている役所もあります。だから、その温度差が結構あるというのが現状だと思います。結論から言うと、やはりこの①「市町村の組織づくり・人づくり」だけで考えれば、福祉政策課といった課が担わざるを得ないのかなと思います。

〔田中委員〕

ここ数年でも福祉政策課といった課が設置されているところが多くなっていますよね。

〔小平委員〕

かなりありますよね。

やはり1人抜き出た職員がいるとしても目立つが、その人がいなくなった後にそれが続くのかという問題もある。本当は人に仕事がついてはいけないけど、現状としてはある。人事異動でい

い人がいなくなっちゃったよというのはよく聞く話。それは役所の持っている宿命というか課題でもあると思います。

〔田中委員〕

どこの課に置くべきかというお話をいただきましたが、それ以外にプラスでありますでしょうか。職種や職員の倫理観、心構えはどうでしょうか。

〔野村委員〕

職種・資格というところで、小平さんのお話と関係してくるのですが、三郷団地の視察に行かせていただきました。小平さんに、三郷市の状況とか教えていただいたりもして。私は保健師という技術職で、役所に入らずとその技術畑を歩んできたわけですが、保健師や福祉職以外の役所の職員の中で、福祉部門への配属を希望する人は多くはないと思います。

〔小平委員〕

おそらくそうです。やっぱり重たいイメージがあるのと、生活保護担当は仕事量が多くて冗談じゃないっていうぐらいの感じですよ。よほど福祉のマインドでもない限り、一般的にはそうです。

〔野村委員〕

でも、そういう中でも配属になったと言って、小平さんのように、そこから課題を見いだして、着任して翌年にはふくし総合相談室を作られて。

〔小平委員〕

私はふくし総合相談室を作ったらすぐ出ようと思っていましたが。あのときはいろいろありました(笑)。

いろいろありましたけど、私の上司の副部長がすごく応援してくれて、「お前以外誰がいるんだ」って言われたんですよ。

福祉30年政治なんて言いますからね。私の知り合いでも40年自治体職員やっていて、36年福祉にいたという職員がいましたから。

〔田中委員〕

それは部内で課を異動するのでしょうか。

〔小平委員〕

やはり向いている人だと思いますけど、人事異動として、それは良くないと私は思います。本当は一般職って総合職だから、どんな仕事でもある程度対応できるという人材を作んなきゃ駄目ですよ。

〔野村委員〕

そう思います。

以前は総合相談窓口を中心にアドバイスに入っていたのが、重層事業のように国の政策が充実・具体化してきて、地域づくりという言葉が入ってくるようになった。それでも、アドバイザーとして回っていると、地域づくりはピンとこないとか、窓口づくり・体制づくりはするけれど地域づくりは後でとか、2年目以降に取り組むというところが多かった。

つまり、総合相談をはじめると、住民の、例えばNPO活動やボランティア活動、隣近所の支え合いとか、そういう取組が理想としては先に充実しているか、それが無理でも同時進行で充実させるという考えが必要になってくる。そうした考えがないと、見守りが必要な事例が数多く出てきた際に、対応しきれなくなる。だから一緒に育てながら進めましょうよと申し上げていましたが、役所の特性なのか、地域づくりに取り組むことはハードルが高いのかもしれない。

地域づくりを真剣に考える

〔小平委員〕

地域づくりを全部社協に投げるとか、あるいは社協がやるべきとか、そういう話ではないと思います。後ほど秋山委員にもお話を聞きたいですけど、私

がすごいなと思ったのは、野村委員が現職のときに、行政と住民や社協が協力し合って市町村で地域の見守りの地図を作ったでしょ。地域を自分で歩いて、要するに今で言う要援護者地図みたいなものを作って、先駆的にやっていたよね。心配な高齢者とか、地図に落とし込んで。そういうのがやはり地域づくりの基本にあるはずですよ。

だから自治体って、地域づくりを真剣に考えなきゃいけない。でも、それは福祉だけじゃできない話でもある。野村委員がやっていたみたいなのをいろんな部署が、それこそ地図でレイヤーをいろいろ作って。例えば、今だったら、デジタルのマップがあるでしょ。あれでいろんな地図を作ることができると思います。

例えば、ごみ捨てステーションのある場所とか、心配な高齢者がいるところとか、もっと言えば、滞納者がいる地図とか。そういう層を重ねることができなくて、総合データみたいなものをまとめることも本当はないといけません。せっかく今デジタル技術が進んでいるのだから、そういうものを活用しないと。

特に要援護高齢者とか障害者とか、そういう人がいるなら、例えば防災を呼びかけたって、耳が聞こえない人はどうするという話は絶対出てくるわけですよ。大きな防災無線かけたって全

然聞こえない人もいるわけじゃないですか。あるいは理解できない人とか、逃げようにも歩けない人とか、いっぱいいるわけですよ。そういう人をある程度データとして持つておかなきゃいけない。なんか個人情報の壁だとかうまくいかないところもありますが。

野村委員が携わった地図だってもう15年ぐらい前の話ですよ。そのぐらい前からやっていたわけで。そのあと、防災分野の方から、要援護高齢者のマップを作るとかって話になったけど、それはだいたい後の話ですよ。

〔田中委員〕

そういう個人情報をレイヤーで載せていくことと、情報やデータをどう活用するかというルールを作ることもあったりすると思いますが、このあたりはどのようにされていたのでしょうか。

重層事業にはゼネラリストも重要

〔野村委員〕

そこで先ほどの話に戻るのですが、結局私のような技術職だけでなく、いわゆる私が役所のスペシャリストだとしたら、小平さんのような総合的なゼネラリストとしていろいろな部署を渡ってきた事務職の力が、重層事業においては大変重要だというふうに私は思っています。そういう強い確信を持つようになったのは、小平さんのような

市町村で活躍されている事務職の方々と接している中でだと思いますが、アドバイザー派遣の時はそのことを市町村に伝えるようにしていました。

例えばその個人情報のこと1つとっても、保健師よりも事務職の方のほうが、行政手法の技術的なところをよく理解されている場合が多いと思います。結局その役所で予算を取ったり例規を作ったりとかが必要になってくるので、よく自治体の方が、そんなにスペシャリストをそろえられないとか、社会福祉士を多数採用しなきゃいけないのか、とかおっしゃるけれども、必ずしも、そうとも限りませんよとお伝えしています。新人の社会福祉士さんを10人採りました、コミュニティソーシャルワークをやってもらいますといっても、マネジメントしてくれる力のある事務職の方がいなければ、この人たちは動きにくいですね。ここが重要だと思います。

〔田中委員〕

秋山委員にもお話を伺いたいと思います。組織の体制づくりのところですけど、今具体的なお話もありましたが、いかがですか。



秋山 由美子 委員

〔秋山委員〕

人口規模によって全然違うと思っていますね。小さい自治体は1人で抱え、幅広いことを全部やらなきゃいけないじゃないですか。規模の大きい自治体は1人が担うところがものすごく狭くていいわけですよ。幅広くやらず、狭く深くやれますよね。重層事業も総合相談も1人では絶対できず、いろんな人の協力がないとできない。

そのため、初めからいろいろな人たちの協力が必要だということを話して、それで巻き込んだのが区民生活領域です。区民生活とは、出張所の窓口業務や、町会自治会の支援をしているところ、そういう区民生活領域の人たちを巻き込んだ。それから後で巻き込んだのが児童館です。こどもの施策がこれだけ充実してきている中で、社協、行政の福祉、行政の区民生活領域、それらだけではやっぱり駄目でしょうということで、こども分野の児童館を巻き込んだ4者連携をずっとやっています。

最後は個別支援の話になる

人口規模の大きい自治体だからこそ、様々な領域を巻き込む必要があったんですね。窓口をどこに置くかと言われたときに、福祉分野だよ、福祉施策だよって一概に言っているのかどうか。町会・自治会やまちづくりに関係している区民生活の分野をきちっと把握しておかないといけないことと、それから福祉分野でも、高齢・障害になりがちだけれど、こどもの分野を忘れないでねというところを感じながら聞いていました。

〔田中委員〕

ヤングケアラーの関連で、県中部にある人口1万2千人ほどの町役場の方と話す機会がありました。その町は重層事業に取り組んでいらっしゃいますが、ひとりの方が色々なことをやっていて、ひとりが幅広くやるなら重層事業はなくても大丈夫です、みたいなことをおっしゃっていました。社協と行政の連携がすごく取れていて、中学校にイノシシが出たらすぐ社協の人が行って対応するとか。すぐもう情報が入るみたいに。

組織の規模の話も出ましたが、菊本さんはどうお考えですか。

〔菊本委員〕

3人の委員の方がおっしゃるとおりだと思います。最初の頃、県の方が野村先生に言われて僕のところへ来ました。障害福祉は今もまだ県が主導でちゃんとやっていて市町村にアドバイザーが入っていています。だから県の方が最初僕に言ったのは、障害分野の方の相談で使っている様式を見せてくれと。それをメールで送って、どのようにやっているかというお話をした。そういうことで、今の形を整備する中で、参考にしてもらったんです。

アドバイザー派遣で入ったところは、もうこういう形でいこうと、例えば社協委託でいこうとか、市町村の窓口を1個に束ねてそこを入口にしようとか、併任をかけて全部福祉課の中でやるんだとか、大体そのデザインができてるところが当初は多かった。要はこれで良いかみたいな話の最終的なバックアップというか、良いのではないかというお墨付きが出ると、じゃあそれでいこうかというところが多かったです。

この後の話になりますけど、多分僕の役割はそこから体制を整備して、掘り起こした相談をどうさばいていくかという、実務的な経験を還元することのほうが求められてくるのではないかと思っていました。ところが、体制を作って、窓口を作って、いよいよ個別

の中身というところでコロナ禍になってしまってそこが停滞したまま僕も退任させていただいたという形ですかね。

総合相談窓口等が57市町村でできて、そこで何をやってどれだけ事業効果があるのかと言ったとき、最後は個別支援の話に戻るとしています。そこを意識した人づくりや組織づくりをしない限り、多分、お店は開いて、相談は受けるけど、あんまり解決に至らなくて、効果的でも効率的でもないものになってしまうと僕は思っています。もう今埼玉県は57も総合相談窓口等ができたんだとすると、そのフェーズに移っているのだろうなという気がしています。だから、もし個別案件で困っていない市町村があるとしたら、やってない市町村でしょうね。個別案件で困っていないということは、やっていないということではないでしょうか。

そんな簡単に重層事業の体制の中で上がってきた相談が解決するわけではないと思います。

要は、それはもう最初からずっとお話させていただいた最後は個別支援ですよという話です。僕がデビューした頃より、地域の相談の網の目は小さくなっているから、昔は多分自治体への相談に上がってこなかったケースも今は上がってくるでしょう。そうすると、本人が好きでやっているからいいじゃないのということが、言えなくなって

きているはずなので、それは大きな問題ですよ。



菊本 圭一 委員

住民がいかにすごいかを理解する

〔野村委員〕

菊本委員のお話を聞いていて思ったのが、アドバイスに回っていると、体制づくりに関しては関心が高かったと思います。一方で、総合相談体制を構築した先に何が起こるかというのは、アドバイザーの話だけではイメージしにくいのもかもしれません。私も市役所で総合相談の仕事をしたときは、最初からゴールが描けていたわけではなくて、とにかく縦割りで困っている人に迅速に手が差し伸べられないから、どうにかしようという発想で、兼務・併任をかけて職員をチームにすれば、受けるときにチームで受けられるし、連携協力せざるをえなくなるからいいのではないかと考えていた。でも、住

民の協力も必要だというのは、保健師だからか最初からわかっていました。

だからそれを同時進行でやっていたら、住民の力がいかに素晴らしいかというのがわかって、役所の力ではどうにもできないというのを住民にたくさん助けてもらったんですね。

行政が訪問しても拒否されて家に入れないときに、民生委員・自治会長が「いいよ、私たちが行って様子を報告してあげるから」と、住民が関わってくると、だんだん態度がやわらかくなって、保健師を受け入れてくれるようになる。そういう実感をしているから、「次のステップ、次のステップ」と実感を得ながら進めることができた。だから、菊本委員のおっしゃった次のフェーズが今で、その経験からそれぞれの自治体が、次はこれをやらなきゃと実感して、自分たちで考えてアクションを起こさないと、更に前進するのは難しいのかもと、今そんな気がしました。

〔小平委員〕

確かにそんなことがあった。住民がすごいのは私もすごく思っていて、その住民がどのぐらいやっているかということ行政が知らないんですよ。

ただ、それがすごく重要なんです。この前あの人の買い物を手伝ってあげたとかはNPOや個人がやっていたりして、あるいは私が言っていた孤独死

の報告のネットワークくらいはつくりたいというのは今当たり前のようになっている。通報ぐらいは普通に行政にもするし、民生委員、社協、地域包括支援センターなどからの情報が上がってくるけど、本当に今ちょっと私も思ったけど、住民の人がすごいと。ただ住民がどれだけやっているかとかどれだけ汗をかいているかとか、行政は知らないし、ここから先は行政じゃないとできないんじゃないかということも知っておかなきゃいけない。

ヤングケアラーの話も先ほど出ていますが、そもそもヤングケアラーなんてどうやって把握するのって話じゃないですか。助けてくれって言ってきた人に対しては行政って動くけど、そもそも声をあげない、言ってこない人は誰が調査するのって話になるわけですよ。そうすると住民の力しかないわけです。

埼玉県でケアラー支援条例を作ったけど、ヤングケアラーを探しに行くのは誰なのとか、そもそもヤングケアラーって何なのとか、ヤングケアラーが自分のことをヤングケアラーと本当に思っているのかとか、そういうことも含めて、民間の施設も、行政も、あるいは住民の人も、役割分担みたいなものをきちっとしていかなくちゃいけない。なので、重層事業はすごくいいきっかけではありますよね。

地域づくりとか参加支援って必ずそれに関わってくる。参加支援って誰が参加するのっていう話だってあるわけだし、地域づくりって、何を作るのっていうのもあるでしょ。地域づくりってすごく曖昧で、私は行政の仕事は地域づくりそのものじゃないかと思っています。

橋を作ったり道路を作ったりハードもそうだし。ソフトの仕掛けも全部行政の仕事で、その中に社協も関わるし、民間の方々にも手伝ってもらっているのは、全部地域づくりだと思っているんだよね。

〔田中委員〕

大きなお話もあったと思いますが、例えばメンタルヘルスの不調になるお母さんがいる母子家庭で、担当ワーカーさんはいるけれども、休日にすごく不安定になってしまって、お母さんはどうしても話したいけれども、窓口が開いていない・担当が捕まらないため、こども食堂でいつも話を聞いてもらってなんとかなっているケースがある。ただ、受け入れてくれているこども食堂の方もちょっとフラストレーションがたまっていて、行政の担当者の方が動いてくださらないとか、向き合ってくださいらないというところの軋轢みたいなものを感じる場面があって。

先ほどの「住民がやっていることを把握していない」というところで、行

政も枠組みがありますから、時間帯とか、できることできないことというのがわかった上で、どのようにフォローするかというのをすごく私も感じることがあります。

役所と住民の役割分担を認識する

〔小平委員〕

見るとやらないといけないですよ。そこはすごく大きな問題で、もちろんすべてをやる必要はないけど、どこまで自分が関わらなきゃいけないかってことは、行政としてはやっぱり踏み込まなきゃいけないところですよ。

〔野村委員〕

役所がお休みの日は民生委員さんやNPO、ボランティアの人が支援してくださっています。ある時、ある家の鬱蒼と生い茂った雑草や木の枝が近所迷惑だから、どうにかしなければという問題が起きて、それ民間の問題だからやりませんっていうのが役所の正解かもしれませんが、私の上司が、休みにボランティアに行くよと、つまり個人としてボランティアに行くと言ったんです。それは役所の仕事としてはないんですけど、でもやっぱり歩み寄ったんですよ。

すると自治会長さんが自治会内で相談してくださって、そういうのは役所にやらせることじゃないとおっしゃって、自治会で相談して、人を募って対

応してくれたというようなことがあった。そういうことを繰り返しているうちに、役所の人もやってくれる気持ちはあるけれど、役所は公平にやらなきゃいけないから、うちにだけやれないよね、じゃあどうしようかという、住民と行政の役割分担に関する共通認識が、だんだんできてくるような気がします。

〔田中委員〕

そういうやりとり・対話があって、そのプロセスがあって、自分の出番がここっていうふうに、住民の方も自治会の中でもそうになっていったということですね。

〔菊本委員〕

ケアマネジメント自体がそもそも多職種連携で、そこに地域住民も入っている概念なんです。やっぱり僕が見ていると思うのは、2000年に介護保険がスタートして、それとともにケアマネジメントっていう技法が日本の中に入ってきて、障害もそこから影響を受けて始まったけど、結局介護保険とセットで広めたことで、ケアマネジメントの概念から住民が外れやすかったのではないのでしょうか。

それを地域包括センターとか含めていろいろやろうとしてきたけど、やっぱりやりきれないところがあったように思えます。なぜなら、始まりが、制

度ありきでスタートしている影響が大きいのではないでしょうか。

だから今みたいな貴重な話が、本当はもう介護保険が始まってから25年も経つわけだから、成熟していかなきゃいけないと思うんです。だけど、日本の社会保障のあり方までは住民が理解していないから、何か法律ができたからこうしなきゃいけないと何となく刷り込まれてはいるけれど、住民が「俺たちがやるのか」という話になると、まず無理な地域も相当都会は多いようです。マンション1つの単位でもまとまらないところは多いですからね。

〔田中委員〕

テーマ1-①「市町村の組織づくり・人づくり」のところで金子委員、なにかありますか？

〔金子委員〕

重層事業を受託している市町村社協の話として「行政の担当者が異動してしまい、やり取りが難しくなった」という声を聞くことがあります。

担当者が異動してしまうと、それまでの動きや進め方が変わってしまうことがある。そうしたことは、行政に限らず、どの機関でも起こりうる話だと思いますが、そのような中で体制や運営をどう維持できるか。

職員育成の話にも関連すると思いますが、担当が変わる中で、庁内でどのように推進を続けているのか、その辺りのポイントや工夫があれば、小平委員や野村委員にぜひ伺ってみたいなと思いました。



金子 真由美 委員

当初の理念は陳腐化しやすい

〔小平委員〕

とても話しにくい内容です(笑)。

理想としては、例えば、埼玉県という広域行政は少し理論・計画みたいなものがある程度しっかりしているから、この通りやれば何となく世の中動くだろうみたいに行くんだけど、市町村ってやっぱり、本当にそうはいかないじゃないですか、市民がいるから。

自治体が大きかろうが小さかろうが、現場でいろんな事件が起こったときに、それなりに対応しなきゃいけないのはやっぱり市町村の職員ですよ。そういう問題をすごくやってくれたんだよなっていう人が異動しちゃったとして

も、本当だったら組織の質が変わっては絶対いけないわけです。

理想は、人事異動でも質は変わっちゃいけないというのは原則論として一応あるんですよ。人が変わっちゃったから行政が停滞したなんて、本当はありえない話なんですよ。だけど、現実には起こるし、起こりうる。

私は、理念だけはとにかく大事にしたいと思っていたので、ふくし総合相談室という室ができたときに、私は私なりに相談室の理念、例えば、決して、たらいまわしにしないとか、必ず困難事例でもみんなが協力し合って、とにかく解決に導いてあげるとか、それがふくし総合相談室の職員の理念だったはずなんです。だけど、そういう理念ってぼやけてくるんですよ。だんだんこう、陳腐化してきちゃったり、あるいは形骸化してきちゃったりして、この程度やればいいたろくらいの話になってくる。しまいにはその理念すら忘れ去られてしまう。

だから、よく行政で委託するってあるじゃないですか。委託する側も受託する側も問題ありなんですよ。

委託する側は委託すると、仕事が楽になるなんてあるでしょう。一方で、受託する側は、とても腰が重かったりする。だけど委託をしても、委託先は自治体の看板を背負っているわけですよ。自治体ということは、市町村の行政ですよ。その一部を民間がやっ

ているだけの話だから、委託をしたから仕事が楽になるとか、市町村の責任じゃなくなるとか、そんなことは絶対ないわけで、その辺を勘違いする人がいるんですよ。

今回、重層事業でも委託の話がすぐ出てくる。これ社協に委託したって。でも、委託したから終わりじゃないよね。理念はきちんと伝えてねと。重層事業ってこういうことをするのよっていう、理念づくりは絶対に行政が持っていないじゃない。こういう理念で、この業務をやってくださいということがあって初めて、受託する方だってわかりました、こういう理念でやるんですねとなる。

ちょっと仕事が忙しいから、社協にやってもらうなんて、こんな委託はないでしょうって。でも、そういう雰囲気を感じとることはあるんですよ。あれは社協に委託したところだとか、あるいは民間に委託したところだとか。そこが行政の一番の大きな問題なのかなと思ったんです。アドバイザーをやっているけど、いっぱいあったでしょう、ここの部分は社協に委託するって話。

本当に社協の方って、ちゃんと納得しているのかとか、理解しているのかとか、あるいは人件費をアップしたのかとか、そういうところまで踏み込まないじゃないわけですよ。きっちりしっかり、むしろ行政よりやっている社協だってある。

そういうのがあって、やっぱり委託・受託の関係性は、別に社協だけの関係じゃないけれど、市の職員としてどういうコンセプトとかポリシーを持っているのかってすごく大事なのかなと思っています。アドバイザー活動をやっている中でも、私が15年前に聞いたような話が出てくるんですよ。でも全然変わってないじゃないですかって話。丸投げといった話ばかり出てきましたけどね(笑)。

関係機関の存在を認識する

〔野村委員〕

私が経験した例ですが、きっかけは虐待の対応でした。虐待の対応は、社協に丸投げしないですよ。虐待が起きてしまったら、行政が責任を持って迅速に対応するので。役所がどうあるべきかということは、虐待という課題にしっかり取り組むためという観点だったから、最初委託は私の頭の中では全くなかったです。

それで、役所の中を横につなげて、そして住民に理解していただいて、協力してもらおうと思って始めたときに、「そうだ、社協がノウハウを知っているはず！」と思って、始めてから、社協の人に、一緒にやってくださいとお願いをした。マップづくりは、私が声をかけたその社協の人が、「他県の社協で行われるマップづくりを見学に行

こう、連絡取ってあげるよ！」と行ってくださって、社協の人と私と2人で、マップづくりの見学に行った。そうか、これからこれをやろう、と社協に感謝の気持ちでいっぱいでした。

役所は人事異動があっても、本当は支援の質が変わってはいけないのですが、現実としてはやはり年度当初は停滞するということはよく起こることで、委託先の地域包括支援センターなどが、「人が変わってなかなか分かってもらえない」と困っているというのはよくある話で、地域づくりに関してそういうことがあると、住民に迷惑をかけてしまう。私の経験した例では、ずっと住民を支えるのは社協、体制づくりをするのは行政、という役割分担が2年目から3年目くらいになると役所も社協もわかってきて、何より先に、住民がそこを分かってくれました。

「役所はすぐ動いてくれないけれど、社協はフットワーク軽くて助かるよね」と、自治会長さんに言われた瞬間に、「あっ、うまくいった！」というふうに思った。そのご指摘は、まさに行政と社協の役割を言い当てていました。

だから地域づくりはこれでよかったのだと思うと同時に、私の失敗は最初から社協に意見を聞いて、入ってもらわなかったことだと気付きました。

だからアドバイザーで市町村に伺ったときには、関係課や関係機関に関し

て少しでも必要だと思ったら、最初から検討メンバーに入っていたいただき意見を聞いた方がいいと申し上げています。例えばある市では保健センターが総合相談体制の検討メンバーに入っていないくて、「精神障害の方の支援などは保健師さんが得意だし、入ってもらった方がいいのではないのでしょうか。検討してみてください。」というふうに。

〔小平委員〕

社協に行政の職員の人はいらんですか。三郷市はいらんですけど。

〔野村委員〕

配置されていることが多いですね。

〔菊本委員〕

そうですね、いますね。

〔小平委員〕

でもお金がないと、生え抜きの人はあまりいないですか。

〔菊本委員〕

いや、いるけど、社協も相当色が違うので、社協内の地域福祉の関係部署に、さっきみたいな住民を巻き込みたい案件があって相談に行くと、個別案件はやらないといって拒否されるところがあります。やはり地域福祉の課と相談の課が二つに割れている印象があります。

〔田中委員〕

地域福祉の課は、地域づくりとかネットワークづくりをするところですか？

〔菊本委員〕

そうですね。住民がトラブルを起こして、周りの住民から排他的に扱われているから、ちょっと自治会長と一緒に行ってもらいたいみたいな話もしたけど、行かない。

個別案件は絶対手を出さないと言って。結局、それが組織化には近道だったんだろうね。住民同士のトラブルに社協が関わる場合には、住民同士で解決させてしまうというやり方でやってきた傾向にあるのだと思います。

だから、さっきのお話のとおり、本当はシステムティックに住民を頼るところが当初からイメージされていれば、もう少し違ったのかもしれないですね。公的サービスがどんどん充実していく中で、何でもサービスを使えばいいというように、住民も誤解の多い教育をされてきているようですね。

〔田中委員〕

税金を払っていますからね。

〔菊本委員〕

そうそう。介護保険料を払っているだろうみたいな話もあるし。

あとはもう1つ人材づくりでいうと、最近特に思うのは、現場で指導できる体制を作らないと、もうこれ以上福祉職のステップアップ、バージョンアップというか、スキルアップはないだろうなということ。

カリキュラムを幾ら変えたって、実務の中で指導できる2、3年上の先輩とか、それ以上でもいいんですけど、ちゃんと現場で実務を教える人がいない限り、スキルアップは難しいでしょう。

度胸が座っていて自分で切り開いた人はいいのかもしれないけれど、そんな人ばかりじゃないので、やっぱりお宅訪問の仕方から含めて、最初から教えないとできない人の方が多い。

〔野村委員〕

いわゆるOJT、職場内で研修ができるということですよ。

〔田中委員〕

生活保護ワーカーとかは、経験者が新人さんに対応するとかそういう仕組みになっていたりしますよね。そのイメージですか。

〔菊本委員〕

介護保険のケアマネもしかりだし、やはりみんな資格を持つと、もう個別で任せられるからと思われて、どんどんケースを振られるんだけど、それだ

とできない人も増えてきています。やはりそれはもう実務を通じて教えなきゃいけないだろうなって。

例えば、ひきこもりの家に行って、個別訪問していくらドアを叩いても出てこないから終わるといふ。これどうするのと聞いたら、次は警察呼んで入りますとか。そういう発想になっちゃう。これでは福祉が不要ですよ。

自分の担当以外へのアンテナを持つ

〔小平委員〕

いろんな意味でアンテナの感度が鈍っちゃっているところもあって、今言った現場対応ができない専門員、自治体職員も現状は同じだと思うんですよ。

例えば、私も国保年金に関する課にいたときに、税金滞納の家に入ったときに目が見えない人がいたんですよ。それで、「すみません、税金の滞納があるんですけど」って訪問したら、「そこにお金が入っていれば持っていいよ」と言うんですよ。リビングのところに上がって、テーブルのところにあったら持っていいよと言うのですが、普通だったら自分で持ってくるじゃないですか。足でも悪いのかなと思ったら、実はほとんど目が見えなかった。それで、「持っていいんですか」と言ったら、「私目が見えないから」って。目が見えない人に滞納通知を出していたわけ。

私はその時、福祉部局にこういう人がいるよって通報したんです。その時に思ったのは、おかしいなと思ったら、他の部署であってもそれを伝えるということ。やはり、そこがある意味気づきで、ネットワークによる色々な協力関係ってあるじゃないですか。国保年金の職員だから、目が見えない人は俺には関係ないとか、そういう職員もいるんですよ。

図書館の職員がいて、図書館でかなり認知症が進んでしまっているような方を見たときに、その人が心配になって通報するかといったら、ほとんどの職員はしません。だから本当は行政には、それをやってほしいです。

三郷市で委託している地域包括支援センターに私が尊敬していた職員がいて、その人なんかは地域で寂しそうにしているお年寄りがいたら、自分で声かけをしていた。自分だったら絶対声かけないなと思っていたんですが、その人は大丈夫ですかと声を掛ける。

前に精神疾患の人がいて、毎日電話をかけてくる人だったけど、その人は58歳だったから、高齢者じゃない。それで障害の方に相談したら、厳密に障害者じゃないから対応しないとはっきり言われたんですよ。

〔野村委員〕

よくあることですね。

〔小平委員〕

それで包括に聞いたら、私が尊敬している職員の方が、「実はその人のこと、私見ていますよ」って言うんですよ。その人の親を見るという名目で、その人のことを心配していますからって言ったのね。

だから職員もやっぱりそういうアンテナを張ってほしい。自分の担当じゃなくてもそういうことに気付くデリカシーを持ってほしい。

あと、虐待の場面も見たこともあるんです。税金滞納しているおばあちゃんがマンションの玄関先に座っているんですよ。どうしたのって言ったら、息子に追い出されたっていうんですよ。息子に対しドアをどんどん叩いても応答がなくて、これどうするんだろうと思っていたら、包括の担当がその時に来て、対応しているんだよね。孫がおばあちゃんを追い出したんだよねっていう、世間話だけで済ませちゃう人も中にはいると思う。

そういうところをやはり職員の意識改革としてやっていくしかないと思うんだけど。こういうことをいろいろ感じながらやっていましたね。

連携＝見立て・根拠・手立ての共有

〔菊本委員〕

今小平委員がおっしゃった意識改革ってところが、最近僕、持論に

してきているんだけど、要は連携とは何かということだと思います。連携の質が大事だってどの分野も言うんだけど、それって何かというと、今の小平さんのお話にはほぼ入っているんだけど、見立てと根拠と手立てを同じ物差しで見られるかっていうところに尽きると思う。今の話のように、税金滞納しているおばあちゃんを見たときに、この人何かあるってまず見立てができて、その原因がどこにあるかっていう根拠を確認した上で、次にじゃあどうお手伝いしようかという手立てがある。この3つを整理してしっかりアセスメントできることが、連携する力なんじゃないかという気がしています。それが同じチームの中で共有されないと、おそらく連携ってできないんですよ。

だから、今のようにおばあちゃんが同じチームの支援者が関わったときに、誰が関わってもその見立てと根拠と手立ての整理ができるチーム力を作っていくことが最終的な連携だし、組織力のアップだと思うんですよ。それっでもう多分ケース対応を通してでしか教えられない。それが先の話にも繋がってくる気がするんですよ。

〔田中委員〕

2時間電話で話して困ったなあと思っているけれど、相手本人も困っていたりしますよね。そこが、なぜ自分が2時間も話を聞かなきゃいけないのか

ではなく、その背後にある生活の中で、いろいろなことが起こっているという想像力だったり、見立てのところがったりですね。

日頃の相談をケーススタディにする

〔小平委員〕

いろんな学習をさせてもらったんだけど、先ほど話した毎日電話してくる人って、ふくし総合相談室ができてから、ふくし総合相談室にばかり電話してくるんですよ。実はある男性職員を気に入って、それでその職員だと結構すぐ電話が終わるんですよ。でも、あるときその人がいなかったんです。その時は、他の職員が2時間ぐらい電話の対応をしていました。そのあとにね、その職員が私にこの人何とかしてください的な、私に相談してきた。こんなんじゃ仕事ができなくなっちゃうと。それで私、職員全員を集めて、逆に職員を怒ったんですよ。あなたたちはその相談者が他の課に電話するようになったら気が楽になるのかと。それじゃたらいまわしじゃないかと。いつもの男性職員がいるときはいいかもしれないけど、いなかったらどうするんだと。逆に考えるきっかけにさせてもらったんですよ。みんなだったらどうするのって。この話は他課に電話を回して、ちょっと厄介な人が電話してきたからお願いしますって、それで終わるのっ

て。それじゃ問題解決にならないでしょっていうことで、ちょっとそういう意味ではOJTじゃないんだけど、みんなに考える場を作らせてもらったのね。それがいいきっかけだと思った。やっぱりそういうところで、さっきの学習じゃないけど、現場の対応っていろいろあるじゃないですか。そういう電話がかかってきたら、職員はどうすべきなのかというの、ケーススタディにしちゃっていいと思うんですよ。毎日2時間捕まっちゃうんだけど、どうしたらいいんだらうって、それで私だったらこうするとか、アイデアを出す人もいるかもしれないし、その人の家に訪問してみてもうしてこうなっているのか確認してみるとか。そうすると、色々なことがわかるでしょ。この人どういう人だらうって。それで現場に行ってみてこいって言って、行ってみたら、実際すごいゴミ屋敷でしたというようにいろいろ話が繋がってくるんですよ。人づくりって話なんかもやはり、こういう話にまで発展してきちゃうわけ。



小平 慶一 委員

〔野村委員〕

今の話題で、ケースを通してしか教えられないという技術的な面があるのと、あと目線を変えるという面があること。話を聞いていて思い出したことです。ある市が新入職員の研修のテーマの一つとして、地域共生社会を取り入れています。その講師を務めているのですが、受講後に提出していただくワークシートに色々な意見が出されます。例えば防災担当の方が、「自分の担当している災害時避難行動要支援者登録は、ただ通り一遍でやっているのでは駄目だと思った、色々な課と連携する必要があるということがわかった」というアイデアを出してくれたりする。保育士さんからは、「子育て支援する際に見守りをしたり声をかけたりする場合、私たちだけじゃなくて住

民の人もいると気付かされた」という意見が出てくる。これを10年、15年続けると、きっと何か変わってくると思います。すぐに芽は出なくても、そういう人が中堅職員になられたときに、自分は関係ないと考えず、さきほどの話みたいに、「図書館勤務だけど、認知症の人が来ているから包括に連絡しなきゃ」とか、「関係者と協力して何とかしなきゃ」といった発想をもって行動できるのではないのでしょうか。そういう広げ方も効果的ではないかと思います。

〔田中委員〕

いろいろな課の人が来る研修ですね。ありがとうございます。

〇個別支援の仕組みづくり

〔田中委員〕

ここまで、小テーマ1-①「市町村の組織づくり・人づくり」について、色々お話しいただきました。

続いて、小テーマ1-②「個別支援の仕組みづくり」について、菊本さんの事前提出シートに、例えば対象者の生活全体を視野に入れたニーズ把握、具体的にはアセスメントの様式を共有

して、考え方や使い方を理解することで、誰が行っても平均的なアセスメントができるようにするという指摘があります。

また、窓口ができて、先ほど次のフェーズという話もありましたけれども、実際に窓口で話を聞いた職員が受け止めるという体制なんではないでしょうか。よく地区担当みたいなものがあると思いま

すが、中には複数の地域包括支援センターをひっくるめて1人重層事業の担当がいるというところもあって、その自治体はかなり広域なのでそれでいいのかなと思ってしまうのですが。窓口をどう設けるか、一本化なのか地区割りなのか、また人口規模やサイズ感にもよると思うんですが、体制・窓口の有り様によってどう相談が展開していくのか。まず、ご経験を踏まえて、菊本さんのイメージを伺えれば。

チームで対応する

〔菊本委員〕

自治体単位で考えなきゃいけないんだけど、要は重層事業に入ってくるような相談って、介護保険でも取りこぼしている、障害でも取りこぼしている、もしかすると生活困窮でも取りこぼしているというような話が入ってくるので、やっぱり受けた職員がそのまま担当するというのはかなり負担が強いのではないのでしょうか。

ですので、先ほどお話をしたように、ちゃんとチームを作って、こういう案件が来たけれど、どう受けていくかというところをしっかりと決めないといけない。最初から2人で組まなきゃいけない重い案件も多いので、1人じゃつづれる、入れないっていう案件は、2人つけてあげなきゃいけない。だいぶ制度が充実してきているので、そこ

から漏れてきている人達って、ほぼほぼ法や制度に引っかからない人たちが多い。今の若手が持っているケースなんかも、本当よくやっていますよ。チーム支援を強化しないと、職員がつづれちゃうんです。

だから電話をとってしまったから私が担当、みたいなのはもう難しいですね。うちも毎週1回ちゃんと新規ケースはレビューさせて、誰が持つかというところを、管理者が差配するようにしています。

〔田中委員〕

なるほど。それはシステムティックですね。

〔菊本委員〕

それは行政の中でも多分同じだと思うし、社協が委託を受けたって同じだと思う。

やはりちゃんと見てあげないといけない。関わった直後で動きが大きかったり本人が揺れていたりというケースを3人分持っているのと、初動から少し経って、1ヶ月に1回くらいの訪問で済むケースを3人分持っているのでは、全然担当者の負担感が違う。今どんなケースで動いているのかというところを管理者がちゃんと見てあげないといけない。電話を取ったからその人、話を聞いたからその人が担当とい

うのでは、本当に難しくなってくると
思います。

〔田中委員〕

体制として、ケースを持つのか持たないのかというところで、長野県のある自治体では、もうケースは持たない、重層事業の体制の中で、橋渡しとかコーディネートする役割だけを担い、ケースは持たないという制度にしているところもあります。埼玉県内の自治体はどうでしょうか。総合相談窓口の担当者がケースを見てカテゴライズしながらバランスを整えたりするのでしょうか。個別支援をするにあたっての体制・仕組みはどのようになっているのでしょうか。

〔野村委員〕

私の経験では、市役所の各窓口で総合相談として受けて、そのバックヤードの職員に兼任の辞令が発令されていて、縦割りの組織に横串を刺したプロジェクトチームのようになっている。保健センター所属だけれど総合相談も兼任とか、障害福祉の担当だけれど総合相談も兼任となっている。その兼任している人達は、誰か1人が最初に相談を受けるけれど、これは保健センターや障害に関連するという場合、その2人になるべく最初から同席してもらって、一緒に話を聞いてもらう。そのあと、ケース会議を開催しない場合で

も、その場で対応の方針を決める。それから、それぞれ自分の本来業務に係る部分をそれぞれの上司に報告しつつ、この3人が中核となって対応するというのを総合相談のリーダーの方にも報告する。それぞれの所属長、例えば保健センターの所長と障害福祉の課長で意見が違った場合、総合相談のリーダーが調整に入る。菊本さんがおっしゃったのと同じで、1人で対応しない、相談すらなるべく1人で受けたくない。そうした方が、職員がプレッシャーを感じたり、一人で悩んで困ったりしない。何でも複数でやるというのが基本、その方がみんな力を発揮できる。

〔菊本委員〕

うちも初回面接は2人です。

〔野村委員〕

ただ、生活保護のケースワーカーの場合、地域包括支援センターもそうかもしれないけれども、担当が決まっているから負担が大きいと思います。相談自体は非常勤の人が受けて、それが回ってきて担当が決まる場合もあると思いますが、結局一人で訪問するケースが多いですね。

〔小平委員〕

生活保護の訪問は1人でやっていきますか。

〔田中委員〕

私の知っている生活保護のケースワーカーさんは1人でやっていますね。100件以上さばいています。

〔野村委員〕

1人で訪問すると、どんなにベテランでも悩むことが多いと思います。私は保健師ですので、病気がある方の訪問で課題が大きいときなどは訪問に同行するようにしていました。チームで考え、チームで負担を共有するというのを、心がけるのが大事だと思います。



〔小平委員〕

今どうやっているか分かんないけれど、1人では訪問させないでくれというのは、すべての部署でそういう空気だった。生活保護もそうだし、ふくし総合相談室も、アウトリーチするときには必ず2人以上で行っていたし、最初の窓口相談は1人でやるけれど、場合によっては2人ぐらいのサポートが入ることはあった。だけど、1人って危

険だからやらないようになっていたけどね。

〔田中委員〕

ちなみに世田谷区の個別相談の体制や仕組みはいかがでしょうか。

個別課題→地域課題

〔秋山委員〕

今、世田谷で4者連携をやっていますが、相談を受けたならば、1人で訪問に行く場合もありますし2人で行く場合もあります。世田谷区では小さい単位の地区が28ヶ所あり、地域が5ヶ所あって、それらの地域をまとめて全区となっています。地区から上がってくる個別課題を地域の課題にして、5つの地域がそれぞれ1つか2つの課題を上げて、地域ではその中から1つの課題に絞って、全区の中で色々な解決案を出していきます。例えば、今やっているのは、認知症であったり精神障害であったりすると、発見してから成年後見人がつくまで、どうしても2、3ヶ月経ってしまう。その2、3ヶ月経つ間に、お金がなければ何もすることができない。でも銀行は本人じゃないと絶対お金はおろしてくれない。その間をどうするかということが、今一番問題になっていて、例えば信用金庫とか色々な銀行とも話し合いをしながら、解決に向けて動き出している。例

えば世田谷区が「2、3ヶ月はお金を立て替えましょう」、「立て替えた後に成年後見人がつけば、その人からお金を返してもらいましょう」とか、そのようなシステムをつくり出しました。

ほかには、例えば保証人のいない人が入院するとき、どういう施策を打つかというようなことを話し合うなど、1つ1つの解決策を、個別の課題から見つけていくようにしています。困ったということで終わってしまったら、何も解決しないよねということで、全体のシステムをつくり出しました。

あと、これまで話に出た中でそうだなと思ったのは、社協が個別課題を当初やらないと言っていたこと。それはとんでもないよね、個別課題をやらなければ地区や地域の課題は分からないでしょうということで、世田谷区でももう一度話し合いをして、個別課題にちゃんと社協も向き合うことになりました。それについては、相当時間もかかりましたし、区の中ではもう社協に期待しないような話もあったんですが、やはり社協なしには動かないのだから、リスペクトしていくしかないですよ。行政が社協を育てるんだというような感じで動き出した。社協の人は基本的に社会福祉士を持っていて、一方で行政職員は何の資格もないから、社協は育てれば早いなという気はしていて、今は過渡期なのかなと思っています。

あともう1つ、行政でやらなくてはならないと思っているのは、窓口の周知度です。総合相談窓口の周知のパーセンテージというんでしょうか。住民に対して、総合相談窓口がありますよと広報するんですけど、それをきちんと住民にアンケートをとって、総合相談窓口を知っていますかというアンケートを取る。そのアンケート結果が60%から70%を超えるようにするなど、目標値を行政はしっかり持っていないといけない。積極的に発信すると、自分のところに相談がたくさんきてしまうから広報はやめようみたいになってしまうこともあると思うので、目標値を持つということが大事だと思います。

それともう1つ、先ほど皆さんがおっしゃっていたように、行政組織の中の連携で、特に教育との連携が私は重要ななと思っています。行政の中で皆さんが組織内の連携と言ったら、まず教育とどんな連携が図れているかということは、質問したいところだと思いつつながら、聞いていました。

〔田中委員〕

部会するときにも、住民に定期的にアンケートをして、認知度を把握するべきといつもおっしゃっていたのが印象的でした。

〔秋山委員〕

今、世田谷区だと65%ぐらいまで
きました。

〔田中委員〕

その住民には子ども達は入ります
か？

〔秋山委員〕

年齢層は覚えていないですが、区民
に対するアンケートをとっているので、
下の方の年齢層もいます。

〔菊本委員〕

面白いですね、その視点で57市町
村に聞いてもらったら、出てくるかも
しれませんね、なんちゃって総合相談
支援体制が。

〔小平委員〕

今の話ってすごく耳が痛い。役所が
一番弱いのはプロモーションですから
ね。だから結局ふくし総合相談室がで
きたときも、市民に周知したほうがい
いんじゃないかとか、そういう話はあ
った。私は個人的には周知したほうが
いいと思っていたけれど、その周知の
方法をどうするか。今秋山委員がおっ
しゃった、どのように周知するかって
話は、全自治体にいえることだと思っ
たけれど、あとは「重層事業に積極的
に取り組んでいます」とか、そういうこ
とがどのぐらい言えるかな。

〔秋山委員〕

本当にそのとおりです。やっていま
すと言えれば、行政の職員は育つと思
います。

総合相談窓口を周知しているか

〔小平委員〕

そういう問題意識を持っていても、
どういうふうにプロモーションするか
が問題。これはすべての分野について
いえると思う。総合相談窓口じゃなく
ても、こういうことをやっていますよ
というのがなかなかないよね。うちの
市民がオリンピックで何位になりました
とかさ、そういうプロモーションは
するんだけど。うちのお酒何々が売れ
ているから買ってくださいとか、ゆる
キャラとかは結構やるんだけど、今み
たいな大事なことは、本当に難しいで
すよね。

〔野村委員〕

そうですね。アドバイザー派遣でも
感じます。広報に載せることイコール
周知のような感覚があって、広報に載
せること以外でも、もっとできること
を考え、工夫して取り組む必要がある
と思います。

〔小平委員〕

ふくし総合相談室を作ったときに、
どんな相談でも受けとめますよとはな

かなか言えないんじゃないかということもあった。どんな相談でもいいんですよねと言ったときに、例えば借金がいっぱいあって、1,000万円返せなくて困っている、サラ金に追い詰められているとか、役所で対応できないような相談まで、来てしまったらどうしようとか、そういうのもありましたしね。

〔野村委員〕

マップづくりの取組を始めるときに、最初からPRしなきゃ、啓発しなきゃという意識があって、広報に載せて、あとは民生委員さんの会合で繰り返し説明するということはやりました。

さらに効果的だったのは、マップづくりのワークショップを小学校区単位で、全地区で行いました。モデル地区から取組を始める自治体が多いけれど、最初から全地区で取り組みました。自治会長、民生委員、公民館役員、その他その地域で参加者を自由に決めてくださいということにしたので、色々な人が集まりました。そこで総合相談窓口のチラシも配って、困ったことがあったら何でも相談してくださいと申し上げました。すると、ワークショップの翌朝に自治会長が「昨日なんでも相談していいって言うていたから早速相談に来ました。」と、以前から気になっていたことを相談してくださるというようなことがありました。

顔と顔を合わせて、私のところに相談に来てくださいと地域に出て伝えていくことが一番周知には効果的。仕事も増えますが(笑)。

〔小平委員〕

秋山委員が言ったみたいに、何らかの方法でとにかく宣伝はしなきゃいけないだと私はずっと思っています。そのやり方をどうするかが問題。パブリックコメントとかってよく広報に出すでしょう、何かの議決のときに。でもあれでは全然意見は来ないわけですよ。

〔野村委員〕

あっても少数ですよ。

〔小平委員〕

だから一応やりましたくらいで終わっちゃうんですよ。でもそれじゃいけないんだけどね、本当は。

〔田中委員〕

住民の声の聞き方も、本当に課題がいっぱいあるというところですね。

〔小平委員〕

SNSとかを活用していかなきゃいけないというところですかね。

〔田中委員〕

世代によってもどう使うかですよね。SNSも移り変わっていきますよね。

〔田中委員〕

アドバイザー派遣の中で、周知についてはそこまで具体的に求められたことはなかったですかね。

〔野村委員〕

そこを積極的にやろうっていう質問は、逆に本当はあるべきだったんじゃないけれど。少なかったですよ。

〔一同〕

そうですね。



〔小平委員〕

でもこれからはそういうのも含めて行政のあり方とか、周知のあり方、あるいは相談だってSNSで何らかの情報をもらってというのは、必要になってくるのかなというところですよ。

〔田中委員〕

私は子どもたちをよく見ているんですけど、頼ってみたいとか話してみたいと思えるような、話しやすそうだなと思ってもらえる環境が大事だなと思っています。例えば電話相談の窓口があっても、電話の相談相手が誰なのか分からないと話づらいということがあるので、自分のアバターとかを作って、ヤングケアラーコーディネーターですってやったりしています。

〔小平委員〕

SNSの活用ってこれから重要になってくるけれど、高齢者、特に70歳以上なんて敷居が高いよね。

〔田中委員〕

複合課題のあるケースへの対応では、仕組みとして、窓口の先の話が出てきたり、チームでの対応も地域の関係機関との連携の話も出てきたりしますかね。

〔篠原委員〕

秋山委員がおっしゃった教育との連携というところをもう少し詳しくお聞きしたいなと思います。

教育委員会を大事にする

〔秋山委員〕

福祉は今まで子どもを置き去りにしてきたという感じをすごく持っています。

す。結局、地域包括ケアって高齢者から出発している。それが高齢者と一緒に障害者もやろうねとなって、それで高齢・障害でしばらく続いてきた。それが本当にここ2、3年で、こどもの分野にも少し目を向けてくれるようになってきたというのがある。世田谷区も地域包括の3者連携と言って、さっき言った地区28ヶ所において、行政の区民生活・福祉保健領域社協、それから地域包括の3者で連携してきた。それから、3年ぐらい前に、ここに児童館を入れることになった。

それで、初めてこども分野との連携ができるようになったのですが、課題になったのが教育委員会との連携でした。情報のやり取りなどコミュニケーションが難しく、結局、現場ではどうすることもできませんでした。

そこで、本庁まで話を上げて、本庁で教育委員会に話をし、教育委員会から学校長に話をし、学校長がもう少し地域に出てほしいといったことを伝えるようにした。そういうルートを回って、今少しだけ動いたかどうか。もしかしたらまだ動いていないかもしれないので、やはり教育の壁ってものすごく厚い。でも、地域にはあんなに学校があって、あれほどコミュニティを集められるところはないと思うし、学校がもっと開かれれば、総合相談や重層事業がさらに取り組みやすくなるんじゃないかと思う。そのため、教育委

員会をととても大事にしていかななくてはいけないと思いながら、今はまだあまり動いていない現状です。

〔篠原委員〕

私は医療機関に勤務していたので、若年層の自殺未遂者支援やこども虐待の対応に関心を持っています。医療機関で支援をするときに、学校や教育委員会との連携に難しさを感じることがありました。でも教育委員会は、非常に重要な連携先ということを、今お聞きしながら改めて思いました。

学校はもっとヘルプを求めている

〔小平委員〕

教育委員会や学校がもっと福祉とかにヘルプを求めても私はいいと思うんですよ。

家庭生活があって、問題が起こったときに、学校の先生だって心配している人がいるわけじゃないですか。家の中で虐待されているかもしれないとか、貧困で食べるものもろくに与えられていないかもしれないとか、心配があるはずだけど、そういう時に教育委員会がもっとヘルプを求めてもいいような気がするんですよ。学校の先生は福祉的なこととかはできないと思います。だけど、自分のクラスに心配なこどもがいるっていうんだったら、積極的に、福祉や福祉以外の部門でもいいから相

談に行って、この子が心配だから、例えば見に行ってくれないとか、そういう働きかけをしてくれたらと思うんですよね。

虐待事例と思われる案件については、役所や要対協、警察に通報っていうのはあるわけでしょ。

だから先ほど言ったように、私はもっと学校の先生がヘルプを求めてよいと思う。福祉側から学校にどうですかと言うのではなく、学校がもっと情報を出せばいいのかなと思う。

あと、教育委員会は教育基本法により、一部の権限について首長でも関与できないものがあるんです。

だからその部分は教育長の責任範囲だろうということになってしまう。心配だったらもっと、ちょっとしたサインを見落とすな、じゃないけれど、学校の先生ももっとヘルプを求めてもいいというのが私の個人的な考えなんです。そういうシーンをあまり見なかったと感じています。

〔菊本委員〕

僕が35年前に相談デビューした当時に比べると、最近は少し変わってきていて、校長先生がOKだというと、外部の人が入れるようになってきている。それを支える制度として、保育所等訪問事業というのができていて、例えば、普通学級に通っている、ちょっと遅れがあるこどもの3者面談などが

あると、以前はお宅のお子さんはこれやあれができないと言われて、お母さんは身につまされて泣いて帰っていたんですけれど、今はそこに相談員が同席したり、発達障害に関する専門的なアドバイスをしたりするようになっていく。あるあるなのは、担任の先生からはぜひ入ってもらいたいということで、相談員とそれからお母さんと3者で約束ができて来週行きますねとなるんだけど、翌日大体電話がかかってきて、校長先生に言ったら駄目だと言われてたので、来なくて大丈夫ですとなること。これが繰り返されているんだけど、中には校長先生が理解してくれて、入れるところも増えてきてはいます。

でも相変わらず入れないことの方が多くて、そういうときは最終的に校長会に行って、事業PRなどをして、少しずつ理解してくれる校長先生を増やしているぐらいの感じですね。

〔小平委員〕

外とか中とかそういう言葉が使われちゃうこと自体、どこかに壁があるんですよね。

〔菊本委員〕

そうでしょう。学校内と学校外という言葉もそうですよね。

〔田中委員〕

ヤングケアラーの研修で、埼玉県内東西南北3年ぐらいかけていろいろ行かせてもらっています。中でも、県北地域はすごく民生委員・児童委員さんや主任児童委員さんが熱心で、こどもたちへのまなざしも熱くて、登校班で今日はあの子いないねってことなど、気付くためのアンテナがすごく立っているんです。そこで気になる子がいたら、可能な範囲で学校に共有したり、その家庭にアプローチしたりというこ

とで、すごく地域力を感じたことが、特に県北地域ではありましたね。



○専門機関との連携・住民協働の地域づくり

〔田中委員〕

教育委員会のお話も、地域の専門機関との連携という意味で本当に外せないところではありますね。

小テーマ2「地域の専門機関の連携体制づくり」・小テーマ3「住民とも協働した地域づくり」の関連で、他の御意見はありますか。

〔野村委員〕

今おっしゃった小テーマ2「地域の専門機関の連携体制づくり」と、先ほどの小テーマ1-②「個別支援の仕組みづくり」に関係するのですが、その前に出た、例えば丸投げのような委託があるが、やはり行政にもちゃんと責

任があるという話の関連です。障害者や高齢者の相談支援では、役所の課とか係にそれぞれ関わりのある関係機関があって、そこの調整はやはり行政がやるべきですよ。社協さん丸ごとよろしくとお願いしたとしても、その委託元の課の調整力は欠かせないということは、行政に自覚をしてもらわないといけない。ちゃんとスタートのときに確認しないで委託をしていないだろうかと心配しています。

〔小平委員〕

例え話で言うと、どこかの会社に橋をこういう設計でお願いしますと作らせて、その橋がすぐ壊れて事故になっ

たときに、いや作ったのは行政じゃなくてその会社で作ったんだから関係ない、なんて言えるわけがないじゃないですか。だから委託というのは、役所の看板を背負ってやっているということで、補助金とは明らかに違うもの。

障害福祉関係でも、施設に補助金を出すというケースと、何かを委託するというケースでは性質が全然違う。補助金は公的な性格を帯びている団体のお金が足りないから補助を出すことで、委託は行政の仕事をやってもらうこと。これは補助金と委託で全く性格が異なるということで、委託については丸投げなんて本当は許されない話。さっき言ったコンセプトとかポリシーとか理念みたいなものをきちんと伝えた上で、「このような相談体制を構築したいので、お願いします」って言わなければいけないし、それは行政側からしてもすごく大きな責任になる。分からないから全部そっちで考えて、みたいになると、社協だって困っちゃうわけ。でも、何だか分からないけれど、行政から「よろしく」みたいな話は往々にしてある。

〔田中委員〕

チェック体制はどうなんですか。

〔小平委員〕

委託はチェックもしなきゃ駄目です。その委託の進捗度があまり芳しくない

場合もあるじゃないですか。ちゃんとやっていないなら、委託料の返還を求められますよ。だから成果報告書みたいなものを出してもらおう。

でも現実には、なかなか地域包括支援センターみたいな業務は難しいのかもしれないね。温度差もあるし、包括によってかなり差が出てくることもあるかもしれない。でもなかなか受けてくれる業者がないから、大目に見ることもあると思う。

〔田中委員〕

委託ということで、社協さんの視点から感じることはありますか。

〔金子委員〕

先ほど、ケースは重層事業の担当課が抱えるのかという話がありましたが、重層事業で支援するケースは困難ケースも多く、長期化する可能性もあります。モニタリングや評価を行いながら何年もかけて支援し、ケース管理していかなければならない。

委託した場合でも、委託先任せにするのではなく、野村委員のおっしゃったとおり、そこはやはりみんなでちゃんと関わっているという構図がないと、担当課や委託先がものすごくケースを抱えることになるので、その辺りも含めて、行政でどのように考えているのか少し気になりました。

〔田中委員〕

NPOでこどもの居場所をやっている方から見ると、重層事業があっても形骸化しているという声もあって、ケースの進行管理などがNPOの方たちに共有されないまま、こどもの居場所の運営を続けてほしいというようなことがあったようです。窓口があっても、体制が整っていなかったり、年に何回か大きな会議をやっているだけだったりすることもあるようです。そのあたりどうなんですかね。

いつまでも困難ケースなら 対応していない証拠

〔小平委員〕

困難ケースって絶対ありますけど、いつまでも困難ケースだとしたら、それはきちんと誰かが対応していないということの証拠でもあるでしょう。実際に私たちも困難ケースと言われるものを幾つか預かったけど、やらせると意外にすぐ片づいたりするんですよ。

あとは、あの人が困るんだよねっていう人がいて、例えば、鳩を飼っていた人がいました。鳩を飼っていたって鳩小屋じゃなくて、団地の部屋の中で飼っていたんですね。鳩が部屋の中を飛び回っていたんです。それが放っておかれていたのですが、住宅の管理者は対応していなかったんです。警察も対

応は難しいじゃないですか。逮捕するわけでもないの。

その人をどうしたかって、その人には要支援のお姉さんがいて、病院に連れて行くから何とか妹に働きかけてくれとお願いして、自分たちの車に乗せて病院に連れていったんです。そうしたら、かなり重い精神障害だということが分かって入院することになった。そのことは我々で住宅の管理者にも言って、全部片付けるって話になったんだけど、それで終わりなんですよ。今まで鳩を飼っていて困ったと言って、5年も6年も塩漬けにしていたんですよ。誰がどこでスイッチを押すかっていう決断力も必要なんですよ。

孤独死もそうだけど、心配だって言うけど、心配だったら入ればいいんですよ、中に。自分の部下から住居の不法侵入になるからやめたほうがいいって止められたんだけど、人が死んでいるかもしれないんだから見に行った方がいいよって、私言ったんですよ。結局、守りに入っちゃう人、やらなくていいって人は、そこで終わってしまう。鳩小屋の件はどうなったんだと聞いた時に、まだ鳩を飼っていますという話なのか、あるいはこの間片付けちゃいましたという話なのか、結構そういう事例をやっていたんです。

もちろん、その中には本当に困難事例で、どうにもならないものもありました。あったんですけれど、経過管理

だけはしていたんですよ。だから、そこはもう本当に行政のアクションをどうするか、人にかかってくる場所もあるのかなと思いますよ。困難事例がいっぱいあるんですけど言うけれど、それはあなたの役所がやってないだけでしょって思ったりするんですよ。

うちは結構やっていますよって例だと、川口市が挙げられます。なぜかというと、川口市で困難事例のテストケースみたいな話し合いをしているときに、複雑なケースについて、私のところはこういうことができる、うちはこういうことができるって、それぞれの部門がみんな言ってくれたんですよ。こういう人たちが集まれば困難事例なんて無いなってちょっと思ったりしたの。

みんなでこの問題を何とか解決しようよって、その道の専門家が集まれば、今日はいい会議だったなってなる。そういう点で、キーマンとなる職員がやっぱり自治体にいてほしいよね、いろんなところにね。実際、重層事業をやっている、我々アドバイザーに声掛けをしてきた職員ってというのは、それなりに熱意のある人だったりしましたけどね。

最善を尽くしていると言えるか

〔野村委員〕

いまだに時々思い出す事例があって。それはひきこもりの方で、ご家族が相談には来てもなかなかご本人に会えなかった。そういうケースが一定割合あったとしても、小平委員がおっしゃったように、ちゃんと経過管理をして、「今の段階で最善を尽くしているよね、他にできることないよね」って言えたら、担当のケースワーカーもほっとする。相談者の方に「みんなが知恵を出し合った結果がこれなのですが、他に求めることはありますか。あったらまたみんなの力を結集して一緒に考えさせていただきます」とお話できますし、委託していたとしても、行政が経過管理にしっかり関わることが必要なのかなと思います。

あと、さっき秋山委員がおっしゃったことに関連するのですが、なかなか解決に至らない個別課題について、それを地域課題としてピックアップして、組織内で課題として上司や検討のための場に話を上げながら、解決のための資源を開発するというような仕組みがやはり必要で、それには行政が関わる必要がある。委託先が報告した個別課題を行政が受けて、政策にしていこうということ。秋山委員のおっしゃっていたことが、その具体例だと思います。

過去の事例から未来の政策へ

〔小平委員〕

ミクロの事例がまさにマクロになっていくというところですよ。ミクロの事例って過去だけど、過去の事例を積み上げたものが未来の政策になる。多分、政策って未来ですよ。未来志向になって、こういう事例があったから、今後どうしなきゃいけないということを考えること。私なんかは孤独死を問題視して、孤独死が起こらないためにはどうしたらいいのか考えたことが、今の私のNPOほっとサロンにつながっている。こんな悲しい事件がなるべく起こらないようにしましょうよって。

2年間お風呂に浸かっていた人の事例があるんだけど、何で2年間も誰も気づいてあげなかったのかと。どうしてそういうことが起こったのか、これを減らすにはどうしたらいいのかということを、考えなきゃいけないのが政策だもんね。政策っていうのは連続性だから、起きた事例を未来にどのように生かすのかっていうことが行政の仕事。

〔野村委員〕

そうですね。

〔小平委員〕

その部分がすごく大事ですよ。起こったことにただ場当たりの対応するのは誰にでもできることかもしれない。でも、それだけじゃ駄目でしょう。それを上の人が吸い上げる仕組みがなきゃいけないですよ。「また孤独死か」とか、「またヤングケアラーか」とかではなく、何でこうなったのかという現状分析があつて、未来志向の政策につなげていくということが大事ですよ。

〔田中委員〕

条例まで行くと違いますか。ごみ屋敷問題は、横浜市や横須賀市などが条例まで持って行って、行政で対応していくと聞いたことがあります。

〔小平委員〕

そういうまとまりになれば、まさに政策の果実というかね。ケアラー支援条例って埼玉県でできたわけでしょ。全国でもそんなにないわけでしょ。それってやっぱり問題意識を持っているからこそできる。このケアラー支援条例やヤングケアラーって、現状分析はまだまだこれからのことだと思うけど、条例によって何らかの対応をしたり、あるいは手助けをしたりしようということでしょう。福祉って必ずそうした先にある。ヤングケアラーもこどもの貧困も福祉の関係なわけだし。こ

どもについても、そういう条例とか法律ができるところまでいけば一番いいですね。ヤングケアラー支援条例は入間市だけですか。

〔田中委員〕

ヤングケアラー支援条例は入間市だけですけれど、ケアラー支援条例は県内5市あります。県でももちろんあります。

〔小平委員〕

埼玉県が最初だったんですね。

〔田中委員〕

そうです。全国初です。

〔小平委員〕

いいことですね。

〔田中委員〕

政策の話、ミクロからマクロへという視点もありましたが、金子委員、社協について情報があれば。

重層事業が学校との連携のきっかけに

〔金子委員〕

重層事業を受託している市町村社協との意見交換会の中で事業を通じた効果について様々な意見がありました。例えば、行政と連携しやすくなったという声や社協が行っているCSW（コミュニティソーシャルワーカー）の人

件費が委託費で予算化されたり、重層事業という法的根拠があることで、地域に出向きやすくなったという声などです。また、先ほども話に出ていた教育との連携について、これまで教育の分野は、社協にとって敷居が高い部分があったのですが、支援会議の場などを通じて、学校や教育委員会と連携するきっかけができたという話がありました。

社協がこどもの支援に力を入れていく中で気になる世帯やこどものSOSをキャッチする場としてやはり学校の存在は大きく、そこと連携しないと、なかなか支援が難しい部分があります。重層事業がきっかけで学校や教育委員会と関係構築できたことは大きな一歩だと感じます。

〔田中委員〕

住民との地域づくりの話もエッセンスは出ていましたけれども、小テーマ3「住民とも協働した地域づくり」のところで、ぜひノウハウやいろんな経験値を共有したいという方はいらっしゃいますか。

地域づくりって何ですかみたいなところや何のために行うんですかみたいなところがある。あと、組織づくりと同時に取り組んでいかなければならないというお話も皆さんから頂いています。

地域づくりの定義をはっきりさせる

〔菊本委員〕

地域づくりのところは、ちょっと障害分野から一言だけ。前から言わせていただいています、相変わらず障害者に対する差別とか偏見があって、地域づくり以前にその解消が大きな問題になっていて、そこは少し高齢者福祉とは色が違うなというところがあります。相変わらず障害者グループホームを作ると言うと反対が起きたし、うちが入所施設を作るときも、住民からの反対があって、住民説明会を2回やりました。そうことも踏まえて、地域づくりとはどういうものなのか、もう1回はっきりさせる必要があると思います。障害者差別解消法などができているので、障害分野からすると、地域づくりの中で差別や偏見をどう取り除くかというところは、かなり動きがあるかなと思っています。

地域に飛び出す

〔小平委員〕

これからの委員さんが、この地域づくりがどういうものなのか、もう一度、きちんと話し合いをしていくべきだと思います。地域づくりという概念は曖昧で広いし、社協だけでも行政だけでも担うことはできない。いろんな人たちが関わる話なので、もう一度定義付

けというか、きちんとこれは何なんだということ、今いる人たちで話し合うべきかと思います。私は私で、他の人たちも他の人たちで、地域づくりに関する考えを持っていると思いますけれど、難しいですね。同じ参加支援だって、誰が参加するのかも含めて、そこはやはりもう一度、現在の委員の人にちょっと頑張ってもらいたいというか、いろんな情報を仕入れた上で、他の人にも意見を聞きながらやってほしいなという感じはしますよね。

あと地域に飛び出す公務員って本を読んだことがあるけれども、地域に飛び出す公務員を作っていかなきゃいけないだろうと私は思います。地域のことを知らないくせに計画書ばかり作って、私からすれば現場も見えないのに計画書なんか作れないと思うんですが、やはりこの地域に飛び出すというのは、結構いいキーワードだと私は思っています。今後そういうところも含めて、今の委員さんで話し合ってみたらどうでしょうか。



地域住民が守っている

〔野村委員〕

地域に飛び出すという話は、私が保健師だった時、地区担当制だったこともあり、新人のときから1人で、地域の母子保健の協力員さんの集まりなどに毎月5回も6回も行きました。その人たちは私を育てる気満々といった感じで受け入れてくださって、「保健師さん、次は何々の指導してね」とリクエストしてもらって、そのニーズに応えるということを繰り返しました。その積み重ねが根底にあると思います。誰かが困っていたらとにかく現場である地域に行ってみようという「現場主義」といった感じで、家に入れてもらえなかったら隣の家に声をかけてみようとか、民生委員さんに声をかけるとか、そういうことをしながら培われるものがある。やはり小平委員がおっしゃったように、地域に飛び出す公務員を作っていくないと、結局地域づくりには結びつかないのかなと思います。

あともう1つ菊本委員が先ほどおっしゃった差別とか偏見の話ですが、地域づくりをすると、それがこんなふうで解決するんだと、私自身が実感した例を思い出しました。若いお母さんたちから、「幼稚園バスが停まる道に汚物を投棄する人がいる、障害があるようだから施設に入れてください」と苦情が寄せられました。すぐに家庭訪問

して状況を確認し、苦情を伝えてきた方には引き続き訪問することを伝えました。そうしているうちに、ある日お母さんたちから「自治会の会合で話をしたら、自治会長さんや班長さんに叱られました。私たちが考えを改めなければと気づかされました」と連絡がありました。なぜそうなったかというところ、自治会長さんと班長さんが、「あのご家庭は昔から色々な困難があって、みんなで見守ってきた。困ったときはお互い様。みんなで助け合っていかなきゃ駄目なんだよ」と言ってくれたそうです。それを聞いて感動しました。元々そういう地域だったわけですが、地域づくりに力を入れてミーティングなどを実施していた最中だったので、住民の力は本当にすごいと思いました。行政で解決できない差別や偏見に対しても、地域住民が近所の人を知っていて、そうやって守ってくれているのだなと。

〔小平委員〕

いるんですね、そういう方。お父さんは若いときに亡くなり、お母さんもバランスを崩して、それが息子にも移ってしまい、理解できない言葉をしゃべりながら徘徊している。みんな心配で時々警察に通報するんだけど、その人は何も悪いことしてないんですよ。ただしゃべっているだけの人なんだけれど、時々行政も見守ってあげな

いといけない。みんな警察がなんで対応しないのかっていうんですけれど、警察に言ったってかわいそうですよ。だって何かをやったわけじゃないし、人に危害を加えたわけでもないんだから。そこがまさに地域の人の見守りということにもなってくるし、難しいところだよな、色々な人がいるから。

〔田中委員〕

理解をして、受け止めてということ、新しく来た方には負担があったりしますよね。

〔野村委員〕

人は知らないものに恐れを抱くから、やはり地域の人々がお互いに知り合う仕掛けを用意するということが必要なのではないかな。

〔小平委員〕

こういう問題が出てきて、これからの委員さんがね、考えていくことになると思う。いいんじゃないですか、時代も変わってきているし。新しい情報を持っている人が、色々なことをやってもらえればいいような気がします。

次世代の委員へのメッセージ

〔田中委員〕

今日の話は皆さん、唸ってしまうものばかりで、もう自分の中でもまだま

だ消化し切れないところがあるんですが。次世代を担う委員へのメッセージを頂いて、終わりにしていいでしょうか。

〔小平委員〕

自分は公務員の意識改革っていうことを主なテーマにしてきたけれども、もう少し具体的に言えば、中間管理層の育成、ミドルアップマネジメントというのにこだわっている。私は係長・課長補佐・課長くらいまでをミドルというふうに言っているけれど、その辺の人達が駄目だと、役所も駄目です。もう断言しますが、やっぱりその人達が上や下へ働きかけることが大事で、真ん中ら辺のベテランというのは、上にも下にも働きかけることができるんです。

よくトップダウンとかボトムアップとか言うけれど、新人がボトムアップして、政策を上まで上げるなんてことはほとんどないわけだし、逆に幾らトップが示そうとしたって、現場を見ていないんだから、具体的なことなんて分からない。そういうことを知っているのは、中間管理層になる。だから、ミドル層の育成や意識改革が最も重要で、これ行政そのものの話になる。そういう人がしっかりしないと、重層事業の体制を構築することは絶対に無理というのが、私の考え。私はいくつかの市町村で、ミドルの方たちがいっば

い集まるところでこのような話をしてきました。これは自分への教訓も含めて言っているの、自分ができなかったことも含めて言っています。私はそれだけです。今後のアドバイザーの活動に、参考にしてもらいたいのはこの部分だけです。以上でございます。

〔秋山委員〕

これからの地域包括ケアとか重層事業は、やはり社協なしにはできないことを行政は自覚すべきで、それを徹底して行政職員に言い続けることが大事なんじゃないかと思います。例えば、社協がすべて抱え込まないようにするためには、私は社協の幹部職員の育成が大切だと思っています。社協の中で、「ここまでやったら、その先は行政だよ」と言える幹部職員を育てていくことが大事です。もちろん社協職員を育てることも大切なんですけれども、措置などが絡む困難ケースはやはり行政の役目なんじゃないかというふうに思っていますし、まずは行政がしっかり社協と手を組むことだと思います。それから先ほど行政が地域に出ていくことが大切だという話がありましたが、これも行政がわけもわからず、1人で行ってきますという話ではなく、社協の職員に地域に出て行きたいんだけど、どうすればいいと聞けばいいんです。社協の職員の方がよほど地域を知っていますから、一緒に行け

ば顔も広がります。やはり社協をもっと大切にしていくのが行政の仕事なのではないかと思います。

あと、行政が丸投げするというお話が先ほど出てきたんですけれども、一方で行政がやりすぎるところもあって、社協に対して、もう箸の上げ下ろしまで全部指示するところがあるんですね。それはそれで社協としてはものすごくやりにくいし、やっぱり人を育てていくには、多少失敗してもいいから、任せていく必要があると思うので、行政が社協をどう育てていくのか、どう連携をとっていくのかということ、行政の中でももう少し議論をして、社協と一緒に地域づくりをしていったらいいと思います。ということで、これから地域包括ケアや重層事業に関わる職員は、社協は今どんな感じで動いていて、何に困り、何を求めているかというようなことを問いかけてもらえたらいいなと思います。以上です。

〔金子委員〕

私は令和4年度から関わらせていただいています。最初はアドバイザーの皆さんが具体的にどのように行政とやりとりしているのかわからなかったので、今日のような場がもっと早い時期にあつたらよかったなと思いました。

先ほど話題に出た、この部会でどのような理念を継承していくかという話

に関連しますが、やはり皆で共有する時間はとても大事だなと感じました。

また、今回のディスカッションに際し、県担当課で論点整理をしていただきましたが、今日、皆さんの話を聞いて、やはり全ての項目が関連しているんだと感じました。例えば、テーマ1の「市町村の組織づくり・人づくり」と、テーマ3「住民とも協働した地域づくり」は、一見するとかけ離れているようなところでも、実は地域づくりにちゃんと目を向けることが、組織や職員を成長させる大事なポイントになるということ。とても勉強になりました。本当に貴重な時間をありがとうございました。

〔菊本委員〕

私からは、先ほど小平委員が代わりに言ってくださったんですが、やはり地域づくりの定義をちゃんとアドバイザー同士が、同じ理念というか考え方を共有してアドバイザーとして入っていただくことがとても重要だと思っています。それから冒頭にもお話ししたように、やはり個別に上がってきている事例に苦労しているはずなので、そこに対する効果的なコンサルというか、スーパービジョンをきちっとやりながら、支援内容の底上げであったり、体制の底上げであったりをしていく。そういう、王道中の王道を次の人たちにはぜひやっていただきたいと思います。

そこができないと、多分アドバイザーに来てもらっても、もう意味ないって話になるんじゃないかという気がします。総合相談窓口等の体制整備を57市町村でできたわけですから、今後は色々な質の評価や向上になっていくところだと思います。ぜひ頑張っていたいただきたいと思っています。ありがとうございました。

〔野村委員〕

私は引き続き委員として残るのですが、この資料の皆さんのところに「元」委員と書いてあるのがすごく寂しいです。

フェーズ2というんでしょうか、2ステップ目にここでもう入ったのだなと思いますので、報告書をまとめて、次のフェーズ2でどうするかということ部会で改めて検討しなくてはいいですね。それは地域づくりとは何かということから始まって、個別の支援の質をどう担保していくかという、その2つの宿題を今日頂いたなと思いました。皆さんのご意見をしっかり受け止めました。今後ともよろしく願います。

〔篠原委員〕

皆様の貴重な取組と知見についていろいろ聞かせていただいて大変勉強になりました。本当にありがとうございました。どのように報告書でまとめてい

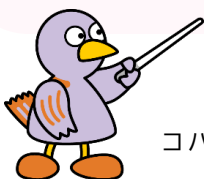
くかという難しさもあるんですけど、
よりよい報告書ができるといいなと思
っています。今日はありがとうございました
ました。

〔田中委員〕

本当にありがとうございました。私
ももう色々なお話で、6年関わらせて
いただきつつも、自分の中でもっとも
っと整理していきたいと思いました。
本当に今後ともどうぞよろしくお願
いします。今日はありがとうございました
た。

ヒント

- ✔ 住民がいかにすごいかを理解し、役所と住民の役割分担を認識する
- ✔ 当初の理念は陳腐化しやすい
- ✔ 自分の担当以外へのアンテナを持ち、チームで対応する
- ✔ 重層事業にはスペシャリストとゼネラリストの両方が重要
- ✔ いつまでも困難ケースなら対応していない証拠
- ✔ 地域づくりを真剣に考え、定義をはっきりさせる
- ✔ 過去の事例から未来の政策へ常にブラッシュアップしていく



コバトン

第2節 第2項

包括的支援体制における「組織づくり」と「地域づくり」

－ アドバイザーによるディスカッションから見る －

本ディスカッションでは、自治体における包括的支援体制の構築において、「市町村の組織づくり・人づくり」を主テーマに議論を行った。担当課の明確化、人材配置、職員の専門性と意識の持ち方、地域との協働などが重要論点として示された。

1 包括的支援体制の構築における市町村の課題

① 担当課・組織体制のあり方

取り組みを開始した自治体では「どの課が担うべきか」「どの専門職が必要か」から議論が始まることが多い。また、多くの自治体では福祉政策課・福祉総務課など福祉部門が中心となる配置が主流となっている。市町村の強み（地域包括支援センター、障害・子育て分野など）がある場合は、そこを核として取り組みを開始する方法も有効である。一方で、キーマンの存在に依存しやすい構造（異動により機能が低下する）という組織上のリスクが指摘された。

② 人材面・職種面の課題

福祉部門の配属を希望する一般職は必ずしも多くなく、業務負担への抵抗感も大きい。また、福祉専門職のみでなく、横断調整力や制度理解・マネジメント能力のある事務職＝ゼネラリストの役割が不可欠となる。多職種・多部門が連携できる統率力の担保が制度効果に直結する。

③ 組織規模の差による対応の違い

人口の少ない自治体では、職員ひとりが幅広い分野を担当し支援が成立しやすい反面、負荷が高い。一方、人口

の多い自治体では、役割分担が可能だが、関係機関・領域を幅広く巻き込むマネジメントが必須となる。特に高齢・障害領域に偏在しがちであるため、こども分野を含めた協働（例：児童館との連携）の重要性が指摘された。

④ 体制構築後の次の段階

窓口設置をして満足してしまう自治体が多いが、真価は個別支援の実践で問われる。重層的支援体制の導入により求められる「地域づくり」や「参加支援」について、自治体では理解や取り組みが進みにくい状況も示された。

相談増加や複雑化は不可避であり「個別支援を解決に導く力＝支援体制の成熟度」として評価される段階に移行している。

さらに、地域づくりを推進するためには、行政・社協・住民が協働し、要援護者等の情報を地図化（デジタル含む）して地域状況を把握し、防災・福祉施策に活用する仕組みづくりが不可欠とされた。その際には、個人情報の取り扱いやデータ活用ルールの整備が重要であるとされた。

2 個別支援の仕組みづくりについて

① 個別支援に関する課題認識

重層的な支援に該当する相談は、すでに介護・障害・生活困窮等の制度からこぼれている複合課題のケースが多い。そのため、職員の単独対応では過重負担となること、初動から適切なチーム配置が求められることが共通の課題として指摘された。また、担当制の固定化や「電話を取った人＝担当」という運用は職員の疲弊につながっており、管理者による案件配分と負荷調整の仕組みづくりが不可欠とされた。

② 効果的な支援体制のポイント

（1）チームで支える仕組み

- ・ 初回面談から複数名で対応する（2名対応を基本とする自治体もあり）。
- ・ 案件の重さ、初動の動き、本人の揺らぎ等を踏まえ、管理者が担当割を調整。
- ・ ケース会議の有無に関わらず、その場で複数職種が方針を合意し、単独判断を避ける。

(2) 兼任・横串による運用

- ・ 各部局職員に兼任辞令を発令し、縦割りを超えたプロジェクトチームとして対応。
- ・ 各所属長の判断が分かれる場合は、総合相談のリーダーが調整役となる。

③ 個別課題の蓄積を地域課題の改善につなげる視点

ある事例では、地区→地域→全区という段階で個別課題を抽出・集約し、制度・運用改善につながる具体的解決策を生み出す仕組みを構築している。

成年後見開始までの資金が確保できない課題に対し、立替制度を創設するなど、「困りごとの放置」で終わらせず仕組み化につなげる姿勢を強調。また、支援を担う主体が「個別支援はやらない」となると地域課題が抽出できなくなるため、個別支援からの学びを地域改善につなげる役割の重要性が確認された。

④ 周知・相談アクセスの改善

個別支援の効果は、「相談が届くかどうか」に左右されるため、総合相談窓口の認知度向上は不可欠な要素とされた。主な提案として、アンケートにより認知度の数値を目標管理すること、広報に依存せず、顔の見える周知（地域ワークショップ・住民との対話）を行うこと、相談しやすさの演出（相談者が話しやすい環境づくりや、SNSやアバター等の活用）が挙げられた。

一方、SNS活用は有効だが、世代差・デジタルデバインドへの配慮が必要とされた。

⑤ 教育分野との連携の必要性

こども・若年支援に対応する上で、教育委員会・学校との連携の難しさと重要性が指摘された。背景としては、地域包括ケアは高齢領域から発展したため、こども領域の連携が遅れやすい。校長の判断により外部支援者の介入可否が左右されるなど、運用に差が大きいと考えられる。改善の方向性としては、教育委員会・学校側が福祉へ「ヘルプを求めやすい仕組み・文化」の構築や、本庁レベルで連携ルートを確立し、学校現場との連携を制度化することが挙げられた。

3 地域の専門機関との連携および地域づくり

① 地域づくりと協働の深化

包括的支援体制の構築には、「地域の専門機関との連携体制づくり」や「住民とも協働した地域づくり」が不可欠な要素となる。特に、重層的支援体制整備事業には「地域づくり」と「参加支援」という視点が含まれており、これは福祉分野に留まらない、分野横断的な広範な意味合いを有している。

行政においては、庁内での連携に加えて、地域住民の生活に関わる多岐にわたる専門機関との連携が求められる。特に、「地域」に精通している社協は、個別事例の対応に加え、地域づくりにおいても重要な役割を担う存在であり、行政職員とは異なる視点や地域での経験を活かす場面も見られる。このため、行政は社会福祉協議会といった専門機関の知見を尊重し、地域づくりにおける重要なパートナーとして連携を強化すべきであろう。一方、行政が社協等に事業を委託する際には、委託元とし

ての責任を自覚し、理念や目的を共有しながら、進捗状況の把握や調整を継続的に行う必要もある。単なる「丸投げ」は、地域づくりの質の低下につながる。

また、ヤングケアラー支援や児童虐待等への対応において、教育機関との連携の重要性は認識されているが、現状では連携をする上での敷居の高さや、学校が声を上げにくいことが指摘されている。学校側が外部機関に支援を求めることの重要性が強調されており、要支援の可能性あるこどもがいる場合には積極的な相談が求められる。一方、一部の学校や教育委員会では、外部機関との連携に前向きな動きも見られており、重層的支援体制整備事業がその接点となったとの評価もある。今後は教育分野を含めた関係機関との実質的な協働体制のさらなる深化が期待される。

② 関係機関や住民との連携の質の強化

これら連携の質を高めるには、関係者間で「見立て」「根拠」「手立て」という共通の物差しで課題を捉え、チームとして対応することが重要となる。特に支援困難事例では、制度の枠からこぼれ落ちた複雑なケースが多く、担

当職員が一人で抱え込まず、複数人によるチーム体制の構築が求められる。このような体制は、職員の負担軽減と、より柔軟で有効な支援に繋がる。さらには、地域づくりを効果的に進めるには、住民の力と主体的な関わりが不可

欠となる。行政と住民が対話と実践を通じて役割分担し、相互の信頼関係を築くことが求められる。制度に依存しすぎずに、地域内で支え合う意識の醸成が課題である。また、地域づくりは福祉部門だけで完結するものではなく、

複数の行政部署が連携する必要がある。地図情報やデジタルツールを活用した情報の可視化・共有も提案されており、地域課題への対応に役立つことが期待される。

4 小括

行政の役割は、単に窓口を設けることにとどまらない。個別事例（マイクロレベル）で得た知見を地域課題（メゾレベル）、さらには制度・政策（マクロレベル）へと展開し、持続可能な支援体制や地域資源の創出に活かしていくことが求められる。これは、目の前の事例や課題で終わらせず、次の世代に向けた政策へと繋げていく「政策の連続性」の視点であろう。

第3節

支援関係機関の役割

市町村による包括的支援体制の構築に当たっては、社会福祉協議会（以下、本節の本文では「社協」とする）や地域包括支援センター（以下、本節の本文では「包括」とする）など、支援関係機関との連携が欠かせない。特に地域づくりなど、支援対象者を地域の社会資源と結びつけ、「支える・支えられる」を超えた関係性を構築する上では、行政以外の果たす役割が非常に大きくなる。

地域づくりと聞くと、苦手意識を持つ行政職員は多いのではないかと。そもそも支援関係機関との連携に課題を抱える自治体もあれば、地域住民との関わり方が分からないという自治体もあるものと考えられる。また、努力して地域づくりに取り組んでも、「参加者が集まらない」、「いつも同じ人が参加している」、「場所や足がない」などの課題に直面することもあるだろう。

また、地域づくりに当たっては、何よりも住民との協働がカギとなり、住民が地域の活動に主体的に取り組むことが求められるが、その前提として、住民意見の傾聴や行政からの丁寧な説明など対話を行いながら、社会資源の把握や開拓を実施する必要がある。

そこで、これらの課題に対応するために、支援関係機関に所属するアドバイザーに意見を求めることは有益と思われる。様々な市町村や支援関係機関の実態を把握しているアドバイザーではあるが、本人たちも支援関係機関職員として、日々悩み、苦労を重ねている。その声は、今後、支援関係機関との連携に取り組む市町村職員にとって、大きな示唆を与えるに違いない。

黒 字：アドバイザーの発言

グレー：事務局の発言

1 埼玉県社会福祉協議会生活支援部生活支援課長※ 金子 真由美 氏

※役職はアドバイザー受託時

— 県内市町村による包括的支援体制の整備に関し、県社協として果たしている役割を教えてください。

県社協は地域福祉を推進する団体として、これまで関係機関と連携・協働し、多様なニーズに対応してきました。また、様々な取組を通じて地域づくりを推進し、市町村による包括的支援体制の構築に向けて、役割を果たしてきたと考えています。具体的な例を4つ挙げたいと思います。

1つ目が人材育成で、市町村や包括などの支援関係機関の職員に向けて、地域包括ケアシステムや多職種連携の重要性などを説明し、各地域に応じた支援体制の構築を支援しています。また、市町村社協職員の実践力を高めるため、事例検討を通して、個別支援と地域支援を一体的に展開する手法や視点などもお伝えしています。

2つ目が団体育成で、こどもの居場所や住民主体の生活支援・支え合い団体等への助成を行い、団体の立上げや活動に関する支援を行っています。

3つ目に、市町村社協への支援です。会議や研修、事業への助成、情報提供、個別ケースに係る支援などを通して、地域福祉の担い手づくりやネットワークづくりに取り組む市町村社協を後押ししています。また、重層的支援体制整備事業（以下、「重層事業」）に関する調査や情報交換等を通じて、事業

を受託している市町村社協が求められる役割を果たせるよう、支援しています。

4つ目に、相談支援・権利擁護があります。生活福祉資金貸付事業や日常生活自立支援事業、町村部における生活困窮者自立支援制度に基づく事業などを実施しています。また、県内の社会福祉法人と連携し、社会貢献活動として、生活困窮者への相談支援や就労支援等も実施しています。

— 県社協と市町村社協が一丸となって、市町村による包括的支援体制の整備を後押ししていることが分かりました。そんな県社協と市町村社協に対し、行政や他支援関係機関からは、どのようなことを期待してもらいたいのですか。

包括的な支援体制の構築に当たって、県社協や市町村社協が有する専門性やネットワークを活かしてもらえればと思います。県社協や市町村社協では、これまで行政や支援関係機関、住民等と連携し、啓発活動、住民による福祉活動の立上げ支援、担い手づくり、ネットワーク構築、相談体制強化、ボランティア活動や社会参加の推進など、実に幅広い事業に取り組んできました。

そこで培われた専門性やネットワークを活用いただき、支援関係機関との連携を一層深めることで、包括的支援

体制の整備や重層事業の実施による効果は高まると思います。

— 逆に、望ましい支援体制を構築する上で、現状の市町村の体制について課題だと感じる点がありますか。

重層事業の推進に当たっては、着実に踏むべきステップを踏みながら、丁寧に歩みを進める必要があると思います。具体的には、重層事業の必要性を支援関係機関同士でしっかり共有するとともに、合意形成のプロセスを着実に図っていくことです。また、担当者の異動を前提に、十分な引継ぎを実施することも必要です。これらが行われないと、その後の連携が上手くいかなくなったり、支援が滞ったりしてしまいます。また、重層事業の担当課やその委託先に業務負担が偏ってしまう可能性もあります。

大事なものは、庁内・庁外の支援関係機関全体で、理解と共有を図りながら連携体制を構築し、庁内各課や支援関係機関が納得感を持って相互の役割を認識することだと思います。理解促進や合意形成には、時間もエネルギーも必要になりますが、これらのステップを省略せず、正面から取り組むことが出来るかどうか、それが各自治体で推進を図る上での鍵になると感じています。また、専門性を有する人材の確保・育成、人材を支える組織の連携・サポート体制の充実、さらには十分な予算の確保など、人材・組織・財政の面でしっかりとリソースを投下するこ

とができるかどうかも課題になると思います。市町村には、相談を受けるだけでなく、複雑化・複合化したケースへの伴走支援による対応、潜在的な支援対象者へのアウトリーチ、地域資源の把握・開発など、様々な取組が求められます。そのための人員体制をどこまで充実させられるかが、やはり重要になると考えます。

— では、課題を乗り越えた上で、どのような包括的な支援体制が整備されることが望ましいのでしょうか。

地域住民、企業、団体など、多様な主体が地域生活課題を把握・共有し、相互に知恵やアイデアを出し合い、長所を活かしながら課題解決や地域づくりに取り組むことのできる体制だと思います。

— そうした体制が整備された地域では、どのようなことが可能になっていくのでしょうか。

包括的な支援体制が整備されていけば、福祉分野だけでなく、教育、保健・医療、司法、就労など、幅広い分野の関係機関が関わることとなり、支援の輪が広がっていくと思います。これまで福祉と関わりの無かった方が地域のことを議論する場に参画し、新たな連携や取組が創出されるなど、地域全体の活性化にまでつながっていくのではないのでしょうか。

— そのような地域を実現するため、市町村にはどのようなことを期待しますか。

課題にしっかり向き合い、対応することが基本になるのではないかと思います。先にも触れましたが、庁内各課や支援関係機関で横断的な連携・協働を図り、目指すべき方向性を共有した上で、個別支援を通じた地域づくりなど具体的な取組を進めていただく必要があると考えます。併せて、委託先との関係では、人件費等の財源をしっかりと確保しながら、委託内容や達成水準などについては、事業の性質や地域の実情、委託先が有する機能・役割等を踏まえ、丁寧かつ柔軟に協議することが求められると考えます。

—最後に市町村社協や支援関係機関へのアドバイスをお願いします。

せっかく社会福祉法で包括的な支援体制の整備が位置付けられているので、それらのスキームを活用し、地域における支援体制構築を前に進める好機と捉えていただくのが良いと思います。包括的な支援体制の整備に取り組むことで、新たな経験や知見を獲得し、既存の取組充実にも繋げる等、市町村や支援関係機関がWIN-WINの関係を築ける可能性もあると考えています。そのためには、市町村社協や支援関係機関にも、体制づくりに積極的に関わっていただきたいと思います。



令和6年度市町村総合相談支援体制構築推進部会員
金子 真由美 氏

2 所沢市社会福祉協議会企画総務課長 梅本 晶絵 氏

— 市町村による包括的支援体制の整備に関し、所沢市社会福祉協議会（以下、「所沢社協」）として果たしている役割を教えてください。

包括的支援体制の整備は、複雑化・多様化する地域における生活課題に丸ごと対応する仕組みを構築していくことととらえると、社協は制度の狭間の問題を含め多様なニーズを受け止め、必要に応じて地域住民や他機関・団体等と協働しながら対応し、支え合いのある地域づくりを進めてきていることから、一定の役割を果たしていると考えます。社協は住民主体のまちづくりをかねてから大切に地域福祉を推進してきましたが、包括的支援体制の整備はそういった取り組みが政策化されたものと思います。具体的には、所沢社協で策定する地域福祉活動計画や所沢市で策定する地域福祉計画に基づく各種地域福祉推進の取組の推進、所沢市が設置する福祉の相談窓口の運営等が挙げられます。このうち地域福祉活動計画については、人づくりや相談の仕組みづくりのほか、福祉に関する情報の提供、地域資源の拡充、福祉ネットワークの拡大、福祉課題等を学ぶ機会の充実、身近な暮らしの場における多様なつながりづくりなどに取り組むこととしています。

また、所沢社協が財源をやりくりして特に力を入れてきたのがコミュニティソーシャルワーカー（以下、「CS

W」）の各地区への配置と取組の推進です。所沢社協における各種相談支援に関わる専門職やCSWの相談支援や地域づくりに関する理解やスキルの向上をめざしたCSW事例検討会の開催、所沢社協内での部門間連携会議の開催などにも取り組んでいます。

— 多岐にわたって活動されているようですが、特に市の包括的な支援体制の整備との関連では、どのような事業を実施していますか。

所沢市から受託している主な業務の内、特に関連すると考えられるものとして、大きく3つご紹介したいと思います。

まず1つ目が「福祉の相談窓口」です。生活困窮や障害に関する相談、権利擁護、コミュニケーション支援、就労支援など、様々な相談に対応しています。

2つ目が生活支援体制整備事業（第1層）で、第2層と連携して所沢市内にある地域資源の情報を収集するとともに、より多くの住民の方に知っていただけるよう、随時情報発信等しています。

3つ目が地域包括支援センターの運営で、高齢者に関する相談への対応や居場所づくりの地域福祉活動支援などを行っています。

このほか、CSWによる支援や市内社会福祉法人と連携した暮らしの相談

事業、地域における人材やボランティア団体の育成・支援、地域ケア会議等への参加による個別課題や地域課題の検討などを行っています。

— 包括的な支援体制の整備を進める上で、所沢社協は不可欠の役割を果たしているのですね。そんな所沢社協に今後期待してほしいことはどのようなことでしょうか。

所沢社協は50年以上にわたり地域に根差した団体として、長く住民の方々に関わりながら事業を行ってきました。そのため、地域の状況や課題を把握しているとともに、長い時間をかけて築き上げてきたつながりや関係性があります。現在も地域づくりや参加支援に関する取組を進めており、地域の課題やニーズに対して、効果的に対応できる場面もあるものと考えています。また、所沢社協には民間団体として比較的自由に動ける柔軟性も強みの一つです。

更に、福祉系の有資格者が多いことから、専門職としての経験やスキルも持ち合わせていることが強みと言えます。

このような強みのほか、地域福祉に関する様々な情報も持ち合わせており、今後も強みを活かした取組が出来ればと考えています。



— 地域における非常に頼もしい存在なんですね。では、そのような所沢社協から見た望ましい支援体制のあり方について伺います。市町村の現状の体制で、課題だと感じる点はありますか。

包括的な支援体制の整備や重層事業について、共通理解が庁内各課や支援関係機関と図りきれていない市町村もあるのではないかと考えています。法律や制度の分立等もあり、構造的にどうしても縦割りでなかなか協議が進みづらかったり、職員間で温度差があったりして、庁内連携も取りづらいように見えます。職員や組織の間でしっかりとした共通認識が持てないと、自身の業務とのつながりも見えてこないのではないかと思います。

特に、異動が頻繁にある行政職の職員は、地域包括支援センター職員や相談支援専門員等のように、地域で起こっている課題等に関する共通認識を持つことは難しいと思います。

そうすると、例えば相談支援における総合相談窓口が、どのような役割を果たすべきかといった、あり方につい

での議論も深まりづらいのではないかと考えます。

本当に必要な組織や人員、機能は何かといった本質的な議論が疎かになってしまっている現状があるのではないかと思います。

目指す姿に向けて、今何が出来ていて、何が出来ていないのか、目指す姿に到達するには何をなすべきか、時間をかけて議論することが大切です。

— では、課題を乗り越えた上で、どのような包括的な支援体制が整備されることが望ましいのでしょうか。

繰り返しになりますが、包括的な支援体制の整備に向けた共通理解が図られ、職員一人ひとりが横断的な連携の意識を持つようになることが望ましいと考えます。庁内各課や支援関係機関の職員が、お互いを知り合い、理解し合い、制度で対応しきれない課題に対し支援において少しずつでも互いのりしろを出し合う関係が出来ていることが理想です。

行政、社協を含めた関係機関や地域住民等がめざす方向を語り合い共有し、既存の取り組みも存分に活かしながら、さらに連携することで課題解決や効果的な支援を進めるための土台をつくっていく必要があると思います。

そのためには、やはり全体の旗振り役を担うセクションを設置することが有効だと思いますし、そこに従事する人員を揃えるための一定の財源措置も求められると考えます。

そして連携が深まり、包括的な支援体制の整備に関わる関係者の顔が、いつも皆様の頭に浮かぶようになってくれば、現実的に機能するシステムになると思います。つまり、包括的支援体制の整備は、実際に動いて機能するネットワークの構築でもあると思います。

— 包括的な支援体制が整備されたその先の未来に対し、どのようなことを期待しますか。

何より、地域住民が地域での生活に安心感を持てる状態が理想だと思います。2025年問題や2040年問題など、高齢化に関する様々な問題がありますが、それらを受け止め、逆に持続可能な地域づくりを考えるきっかけ、もしくは機会と捉えることも大事なのではないのでしょうか。

包括的な支援体制が整備されれば、住民も支援関係機関も民間企業等も、安心して支援活動や持ち味を活かした活動などに取り組むことができる可能性が高まり、地域活性化やまちづくりも進展すると思います。そして、地域活動などが見える化されることで、そうした取組への共感の輪が広がり、地域活動への参加や寄付の文化なども醸成されていくことが理想ではないのでしょうか。

— そのような姿を実現するために、市町村にはどのようなことを期待しますか。

まずお伝えしたいのは、市町村社協として、包括的な支援体制を整備するためのチームにしっかりと加わりますので、市町村の方には安心して司令塔・調整役になっていただきたいということです。市町村社協が強みを持つ分野において、協働が出来るのではないかと思います。

そうした前提を踏まえた上で、市町村としてまず必要になるのが、現状と課題の把握だと思えます。まずは庁内の各部局・各課・各職員で、どれだけ温度差があるのか、認識することが大事なのではないでしょうか。そして、温度差があるのであれば、やはりその差を埋めるための地道な説明や根回しが求められると考えます。

庁内の各分野を所管する部署や課の理解が進めば、それぞれとつながりのある支援関係機関の理解も進むと思います。支援関係機関の理解が進めば、地域の情報も更に入ってくるようになり、地域の現状や課題を明確化することにもつながります。包括的な支援体制を整備する上で、司令塔・調整役となる市町村の意識合わせや認識の共有は、本当に重要だと思えます。

もちろん、地域づくりを後回しにしていいわけではありません。地域の社会資源は、活用可能な単なるツールではなく、ひとつひとつに思いがあり意思がある地域の財産です。それらへの

市町村の理解が欠かせないですし、包括的な支援体制の整備に関わる私たち支援関係機関も含め、地域づくりに向けて大きな責任を託されているのではないかと感じています。今後の地域をどうしていきたいか、住民も含めたあらゆる主体が議論を進めるための機会を豊かにしていくことが必要と思えます。

— では、同じように頑張る市町村社協や支援関係機関に向けて、アドバイスをお願いします。

狭間の問題、孤独・孤立等、支援関係機関は、多様で重い問題に向き合ってきましたし、これからも向き合う必要があると思えます。私たちが課題を乗り越えた先に何を目指しているのかということ、それは住民が愛着を持つまち・地域で、持続可能な暮らしを実現すること、もっと言えば、これからのまち・地域の姿を皆で一緒に模索していくことだと思えます。まちづくりを進め、まちを活性化していく、そしてその実感を皆が持てるようにすることが到達点になるのではないのでしょうか。

私たち市町村社協は、これまでの取組を通じて、地域を良くしたいという熱い思いを持っている人、団体、企業等と出会ってきました。そうした思いを社会に発信するとともに、思いを形にするための取組を当事者や市町村等と一体になって進めることが、私たちに課せられた使命だと思えます。

同じような立場で日々試行錯誤している市町村社協や支援関係機関の仲間たちがたくさんいます。苦しい時や行き詰った時は、ぜひ前にある壁だけでなく、横にいる仲間たちを頼ってみてください。アドバイザーはそんなつながりづくりにおいても、一緒に考えていきたいと思っています。



令和7年度市町村総合相談支援体制構築推進部会員
梅本 晶絵 氏

3 さいたま市桜区南部圏域地域包括支援センター管理者 彦坂 祐輔 氏

— 市町村による包括的支援体制の整備に関し、地域包括支援センター（以下、「包括」という。）として果たしている役割を教えてください。

家族全体の支援が必要な複雑化・複合化した課題のあるケースに対応することも多いため、特に関係する機関との情報共有を重視しています。

日頃、包括として、地域の65歳以上の方やそのご家族からの相談を受け付けています。高齢者の相談に対応しながら、その周りのご家族の支援が必要と考えられるケースもよくあるため、そういった情報を把握しやすい立場にいることを意識して、行政やその他の関係機関との情報共有の機会を積極的に持つように心がけています。

複雑化・複合化した課題のあるケースを発見した場合、まずはセンター内で協議して、その上で必要に応じて行政の窓口や他分野の関係機関につないで、日常的にその後の経過を追うようにしています。また、他の関係機関から当センターにつながったケースについても、つないでもらった関係機関へのフィードバックを忘れないよう、常に情報共有を行っています。

— 情報を把握した上で、しっかりつなぐということ意識して支援に取り組まれていることが分かりました。では、具体的にどのような事業を実施していますか。

情報共有のためには、日頃から行政や他の関係機関との連携を深めることが重要です。そこで、私が勤務しているセンターでは、地域支え合い推進員とセンター内で常に情報共有をしながら他の職員と地域の最新の状況を把握できる機会を持つようにしています。また、地域の情報収集のために、社協の地域福祉コーディネーターなど、社会資源に詳しい関係者と頻繁に連絡を取り合ったり、社協主催の高齢者サロン連絡会に出席したりしています。そこで得られる情報としては、例えば、住民主体の自主グループ、高齢者サロン、こども食堂等の活動のほか、移動販売といった企業の社会貢献などもあります。

日頃からこうした情報を集めながら、行政と共催している地域ケア会議に定期的に参加し、個別ケースに関する情報共有を適宜行っています。また、課題抽出や役割分担、振り返りを通じて、様々な職種との連携も深めています。連携先は、市の高齢福祉担当だけでなく、障害福祉担当や生活保護担当、福祉まるごと相談窓口、権利擁護センター、ケアマネジャー、各サービス事業所、障害者生活支援センターなど、多

岐に渡ります。地域ケア会議のほかにも、他分野との連携を図るため、障害福祉分野の顔の見えるネットワークづくりや、医師会主催の多職種連携の事例検討などにも参加しています。更に、介護者サロンや認知症カフェについても、コロナ禍で特別養護老人ホームやグループホームなどの福祉施設の活用が困難になったため、地域の喫茶店や集合住宅内のコミュニティスペースを会場とするなど、工夫しながら開催してきました。

— 行政や関係機関と日頃から多くの関わりを持っており、地域における情報の潤滑油として機能されている印象を受けました。では、行政や関係機関から、特に活用してほしいことや期待してほしいことはありますか。

包括は高齢分野の総合相談窓口であり、行政をはじめ、民生委員や社協と連携する場面も多いことから、まさに地域の相談が集まるハブとしての機能を発揮できるところが長所ではないでしょうか。元々相談をたらい回しにせず、ワンストップで受け止めるために設置されたセンターです。「逃げる」、「ほったらかす」ということはせず、どんな相談でも受け止められるように取り組んできました。そのため高齢者虐待や困難事例への対応についても、ノウハウや記録の蓄積があり、複雑化・複合化した課題への対応にも、必ず貢献できる部分があると思います。

— そのような包括から見て、現状における市町村の体制整備における課題はどのようなことがあるとお考えでしょうか。

大きく3つあると考えています。

1つ目は、外部の関係機関との連携よりも、庁内連携に非常に苦労しているように思われることです。総合相談窓口の担当の方を見ていると、よく1人で複雑化・複合化した課題に対応せざるを得なくなっていますが、そうした課題に継続的に対応することは非常にしんどい状況ではないかと感じています。複数人でケースに対応することをルール化するなど、組織としてしっかりとした仕組みを作ることが重要であり、課題でもあると考えます。

2つ目に、連携の話とも関連しますが、庁内各課や関係機関がお互いのできること・できないことをもっと良く知る必要があると思います。それが共有できて初めて課題解決に向けた役割分担が可能になると考えます。どれだけ腹を割って話すことができるか、また、そのための場づくりや粘り強い調整ができるかどうかと問われていると思います。

3つ目に、行政職員の方がもっと現場に出られるしくみや環境を整える必要があるのではないのでしょうか。以前に比べ、行政職員の方がなかなか現場に出られず、訪問対応の経験を積みない中で判断せざるを得ない場面が増えてきていて、とても気掛かりです。現場に出ないままでは、職員の方のスキ

ルアップもままならないため、例えば支援方針の検討の際にチーム内で温度差が生じたり、緊急性の判断にずれが生じたりすることなども起こり、がっかりするような場面がこれまでもありました。

こうした課題について、しっかりと認識し、対応を図ることができるかどうか、今後の自治体の対応力の差になって表れてくるのだと思います。

— 望ましい包括的な支援体制とは、どのようなものでしょうか。

複雑化・複合化した課題を前にした時には、3つの「ない」を意識しています。それは、「すぐには解決しない」、「スーパーマンや救世主はいない」、「負担が集中すると続かない」ということです。これらの考え方を念頭に置きながら、まずは相談を受け、組織内で協議をし、他の機関につなぐことが基本になると思います。

そして、いざ他の機関と連携する時には、情報共有を丁寧に行うことが求められます。「課題が山積み」、「何から始めればいいのか分からない」、「誰が関わっているか分からない」など、先が見えない状況から始まるものがほとんどです。ただ、連携によって、自分たちには見えていなかったことが、実は他の機関の方には見えていたということもよくあります。大事なものは、「集まる意味がありますかね?」、「今の時点でこちらにできることはありません」とすぐに口にせず、出来る

ことから着実に取り組むことだと思います。そのようなことを言われ、やるせない気持ちになったことが何度もありますが、自分たちはそうした言葉をなるべく口にしないようにし、日々の連携や情報共有を大切にしています。

そうした意味で、「相手を知る」ということは、本当に重要だと思います。この場合の相手には、対象者やその世帯、会議などに参加する行政や関係機関、地域などが含まれますが、相手への理解が深まりこちらからの見え方が変わってくると、潜在的な対象者が見つかったり、行政や関係機関との役割分担が進んだりします。何よりも、お互いの限界や大変さを共有できる機会にもなりますし、そうしたつながりづくりが望ましい体制づくりの第一歩なのかなと思います。

— 包括的な支援体制が整備された先に、どのような姿が期待できるでしょうか。

ケース対応について検討するための会議を開催する際、行政内部や外部の関係機関の職員に出席いただくために、苦勞されている方も多いと思います。私たちも、関係者に会議に出席してもらうために、事前に会議の目的や参加者の顔ぶれ、準備いただきたいことを伝えたり、「何かあればまた随時」と曖昧な形で会議が終了してしまわないよう、終盤に振り返りを行ったり、次回会議の内容について確認するなど、常に工夫を続けています。今後は、こ

のような工夫をしなくても、関係者が共通理解を持って、支援に取り組めるようになるといいですし、日頃からコミュニケーションが十分に取れるようになれば、会議も頻繁に開催する必要はなくなると思います。このような主体的な連携ができるようになるのが良いのではないのでしょうか。

また、住民の力を認識することも大事だと思います。住民がいつでも気軽に相談できる窓口があることも確かに重要ですが、高齢者サロンや自主グループのような住民主体の活動が活発になるといいなと思います。住民が本来の力を発揮できるよう、行政や社協、包括が介入するのではなく、伴走支援したり後方支援に徹したりすることで、住民のすごさを目の当たりにする機会が増えるはずです。関係者による連携や住民主体の活動が上手く組み合わさり、豊かな地域社会が実現することを期待しています。

— では、包括的な支援体制整備の司令塔となる市町村に、どのようなことを期待しますか。

問題解決や伴走支援に取り組んで、その結果解決できなかったからと言って、それまでの支援が無駄だったと思わないでいただきたいです。行政や関係機関と一緒に悩みながら動き、対象者を孤立させないよう、地域におけるつながりづくりに向けて取り組んだ経験は、全ての関係者を巻き込んだチームとしての力を強化すると思いますし、

大きな財産になると考えます。そして、一緒に悩み、動くためにも、行政職員はもっと現場に出る機会を持つようになることがありがたいです。自分たちがどのような地域づくりを進めていくのかという理念を明確にし、それを何度も支援関係機関や地域住民に発信し、伝えていくことが求められると思います。

— 最後に、市町村社協や包括などの関係機関に向けて、アドバイスをお願いします。

私の経験上、複雑化・複合化した課題は、対応した結果、上手くいき、穏やかな終結を迎えられるということはほとんどないのが正直なところですが。判断を誤ったのではないかと、こんな手立てを取れば、本人や家族を助けられたのではないかなどと、自問自答することばかりです。それでも、何とか乗り越えてこられたのは、包括の仲間や他の関係機関の方、行政や地域住民と地域でつながり、話を聞いてもらい、一緒に動くことを繰り返しながら取り組んできたからではないかと思っています。これまでも、複雑化・複合化した課題のあるケースに1人で関わり、悩み、そして消耗してしまった方を少なからず見てきました。そういった方たちを思い出すたびに、誰かの話を聴き相談に乗るためには、自分が誰かに話を聴いてもらうことが必要だと強く実感しています。何でも1人で出来る人はいないと思います。行政や関係機関等の職員一人ひとり、相談窓口の一つひと

つが異なり、それぞれが出来ること・出来ないこと、得意なこと・不得手なことがあります。それをお互いに知ろうとしていく中で、共通理解が少しずつ醸成され、チームとしての対応力、さらには地域としての対応力も向上していくのだと思います。もちろん、簡単には相手を知ることは出来ませんが、必ずしも連携がスムーズにいくとは限りません。それでも、時に起こり得る衝突から逃げるのではなく、それ自体認識のずれに気付くための良い機

会だと考え、目指す地域の姿に向けて、前向きに捉えることが大事だと自分自身に言い聞かせています。

どこか1つの機関に負担が偏ることなく、それぞれの地域が1つのチームとなって対応できる仕組みづくりが不可欠になると思います。私たち包括も、地域住民や行政、関係機関の皆様と伴走しながら、問題解決を諦めず、これからも業務に邁進していきます。



令和7年度市町村総合相談支援体制構築推進部会員

彦坂 祐輔

第4節

総合相談支援体制構築のプロセス

—市町村の事例—

第1節と第2節では、アドバイザー派遣の取組やそこから得た知見を一般理論としてまとめた。第3章では、支援関係機関として求められる役割について、社会福祉協議会や地域包括支援センターの立場から記載した。総合相談支援体制の構築に当たっては、各市町村・地域によって社会資源も異なっており、慣習や文化もそれぞれであることから、単に事業として型にはめて実施することや、他市町村を真似るのではなく、「我が街」でどのように進めていくのかということが重要となる。

一方で、「我が街」の特徴を活かして体制整備を進めるにあたって0から検討を進めることは極めて困難である。よって、先進的に取り組んでいる自治体の事例を参考としながら、「我が街」ではどうだろうかと考え、参考となる要素を落とし込んでいくことが有効だろう。

そこで、本章では、総合相談支援体制の構築に取り組んできた5つの市町の事例から見る。どのような経緯で総合相談支援体制の整備に着手したのか、そしてそのようなプロセスを経て体制構築に至ったのかということ等を具体的に紹介する。

紹介する5つの市町の事例には、たくさんの苦悩や工夫といったエッセンスが多く散りばめられている。総合相談支援体制に、1つの正解はない。ぜひ、地域共生社会の実現に向け、住民本位で各自治体の特色が現れた自由な体制の構築を目指してほしい。

※ 各市町の基本情報は、令和8年1月30日時点で把握できた値を掲載

※ 本章の本文において、「重層的支援体制整備事業」は「重層事業」、「社会福祉協議会」は「社協」、「コミュニティソーシャルワーカー」は「CSW」とする。

基本情報



人口	354,241人
面積	109,13km ²
世帯数	161,947世帯
老年人口割合	27.1%
生活保護受給率	1.18%
地縁組織加入率	65.94%

複雑化・複合化した福祉課題に対応するため、市民が気軽に相談ができ、総合性・専門性・一貫性を備えた福祉総合相談窓口を令和2年6月に開設した。福祉総合相談窓口は、市民の利便性を考慮し、駅直結の施設に設置するとともに、窓口内には各分野の相談支援機関として、福祉相談センター（どこに相談したらよいかわからないような問題の整理と総合的な支援調整）、子育て世代包括支援センター、障害者総合相談支援センター、自立相談支援センターを置いた。各分野の相談窓口を集約することで、総合相談窓口における専門性を担保した。それによって、福祉に関する様々な悩みを一体的に受け、専門的知見からの相談対応、早期支援を可能としている。

1-1 行政組織の体制整備

(1) 経緯・背景

第二次川越市地域福祉計画（平成23年～平成27年）において、自助・共助だけでは解決に至らない複雑化・複合化した福祉課題に対応するため、市民が気軽に相談でき、総合性・専門性・一貫性を備えた総合相談窓口の設置検討が明記された。

その後、窓口設置の検討を進めながら、第三次川越市地域福祉計画（平成28年～令和2年）に基づき、各分野の連携による包括的な支援体制づくりに努めてきたが、検討の結果、各分野の相談機能を利用性の高い場所に集約することで、これまで以上にスピーデ

ィーな対応を可能とする「福祉総合相談窓口」が令和2年6月に開設された。

（２）構築に係るプロセス

川越駅西口の市有地利活用にかかる検討の中で、総合相談窓口の設置が検討され、令和元年度に設置が正式に決定した。その後、開設に向け、関係課職員による勉強会及びワークショップが開催された。また、関係各課の担当者によるミーティングを17回開催し、各分野の業務内容や相談事例の共有を図り、相談体制の枠組みや連携方法について協議を重ねた。それらを「従事者マニュアル」にまとめ、相談窓口や担当職員の別によらない一貫性のある支援体制を実現することとした。

（３）構築にあたっての課題と対応策

① 組織・体制の維持

人事異動によって、担当者が入れ替わることで、相談支援の質の低下や、体制の維持が困難となることが危惧された。それらの課題に対応するため、担当者ミーティングを重ねた上で「従事者マニュアル」を作成し、総合相談支援体制における相談対応が属人的にならないようにした。

② 職員配置について

複合的な課題の調整や対応に際しては、高度な職務経験と調整力を要する職員が必要である。そのため、人事部門と調整を行うと共に、総合相談窓口の開設後は、福祉総合相談窓口内に研修部会を設置し、職員のスキルアップ

及び、職員間の連携・顔の見える関係性づくりに努めている。



2-1 重層的支援体制整備事業の実施

（１）実施の経緯

第二次川越市地域福祉計画から、総合相談窓口の設置とCSWの配置による相談支援体制（地域福祉サポートシステム）の構築を目指していた。その後、第三次川越市地域福祉計画の期間中において、地域福祉サポートシステムが構築され、それまでの体制整備の過程や目指す方向性が、国の示した重層的支援体制整備事業（以下、重層事業）と概ね合致していたことから実施を決めた。

（２）実施に向けたプロセス

令和2年度に関係課長会議を開催し、重層事業の必要性を共有した。その後、市長への説明を経て、方針を定めた。以降、予算編成時に財政部門と調整を行い、事業実施に向けて準備を進めた。

(3) 実施に向けた課題と対応策

① 交付金の予算編成

重層的支援体制整備事業交付金を活用するにあたって、科目の新設や歳入金額の確認など、各課との情報共有を行う必要があった。そこで、既存事業における交付金名称からの名称変更や一般会計繰入金の設定等に関して各課に説明し、着実に事務を進めた。

② 市社会福祉協議会との調整

市社会福祉協議会（以下、市社協）に配置していたCSWについては、これまで市の補助事業としていた。しかし、重層事業は、行政が責任を持ち、支援関係機関と一体となって進めていく必要があることから、市社協に対し、これまでの補助事業と概念は同一であることや、重層事業の理念や補助から委託への切り替えなど、想定されうる執行体制について丁寧に説明し、理解を得た。

③ 庁内外関係機関の理解

関係課長会議により、重層事業の必要性や方針について、所属長への説明は進んでいたが、担当職員に対する細部の説明については不足していた部分があった。そのため、重層事業開始年度においては、見切り発車の状態となってしまった。既存事業の所管課職員に対しては、追って丁寧な説明を重ね、理解を得た。

庁外についても、ほぼ同様の状態であり、支援事例を重ねていく中で関係機関へ周知していった。

(4) 取り組んでよかったこと

同一のフロアに専門職が複数配置されたことで、チームによる支援が可能となり、連携体制が強化された。また、「断らない相談支援」の体制が浸透し、相談のたらい回しや対応が難しいとして断るケースが減った。

また、重層事業を実施したことによって、市全体の歳入が増えたことも挙げられる。

(5) 取り組む中での難しさ・課題

現在の体制として、福祉総合相談窓口は川越駅西口にあるが、重層事業の事務局である福祉推進課は川越市役所本庁舎に所在している。そのため、相談支援にあたる職員と重層事業の事務局として動く福祉推進課の職員とでは、物理的な距離があることや、福祉推進課が直接支援に関わらないことから、両者に温度差が生じている。また、アウトリーチや参加支援、地域づくりを進めていくにあたって、CSWの存在が重要となってくるが、CSWの力量にばらつきがあり、多忙な中で人材を育成する必要があること、自治体として事業を推進していくにあたって、事務職が専門職を育成するということが困難さを感じている。さらに、福祉分野での連携体制は構築されてきたが、それ以外の分野への周知や理解が進んでいないことも課題である。

加えて、昨今では国の方針転換もあり、その対応にも苦慮している。

2-2 専門機関との連携体制構築

従前の体制では、基本的に各支援機関の判断に基づいて、必要があれば連絡を取った上で連携をするという体制であった。総合相談支援体制を構築したことによって、福祉総合相談窓口で相談支援を行う際、必要に応じて関係分野の担当職員がその場で同席をして相談支援を行えるようになった。連携においても、電話などで取り次ぎを行って終わりという関わり方ではなく、複数分野の職員が一緒に相談を受けることで、支援のスピードが上がるとともに、世帯全体に対する支援という視点を意識できるようになった。

重層事業の実施に際しては、複合化・複雑化した課題に対して、多機関協働事業の活用を積極的に考えるようになり、問題の解きほぐしや調整が容易になった。さらに、事業の周知を重ねることで、支援機関の理解が増え、協働して支援を行っていくにあたって重要な「顔の見える関係性づくり」に寄与したと感じている。

2-3 住民と協働した地域づくり

住民との協働に際しては、従前より、CSW（生活支援体制整備事業における生活支援コーディネーターを兼務）が個別支援や地域支援を行っていた。これらの支援は、地区社会福祉協議会ごとに自助・共助の取組をまとめた地区別福祉プランに沿った取り組みであり、住民と協働して進めていた。

総合相談支援体制の構築後においても、引き続きこれらの取組を実施しており、活動団体間のネットワークを通じて好事例が展開されるなど、各地区での活動に良い影響を与えている。

3-1 個別支援への影響

体制構築前では、それぞれの分野におけるそれぞれの支援体制が取られ、支援機関間の物理的な距離もあり、深く連携は取れていなかった。それに伴い、各分野で困難事例を抱え、支援が停滞しているものもあった。

福祉総合相談窓口の設置により、各分野の専門職が1つのフロアに集約されたことで連携が密となり、支援のスピードが上がるとともに、多機関協働事業の活用の有無や複雑化・複合化した課題に関するプラン作成や役割分担等の調整ができています。

それによって、相談者及びその世帯に対して、複数の支援機関による円滑な連携が可能となり、様々な分野の情報を提供できることから、多角的な支援が実現している。



基本情報



人口	595,011人
面積	61.95 km ²
世帯数	282,690世帯
老年人口割合	22.9%
生活保護受給率	1.97%
地縁組織加入率	53.3%

ワンストップ型の総合相談窓口ではなく、既存の各分野の相談窓口を活用し、どの分野の相談窓口においても、断らない包括的な相談支援を実施している。重層事業担当者が各窓口や地域に直接顔を出し、関係性の構築を図ることで理解の促進を進めた。また、地域づくり事業を全体の基盤として位置づけている。これは、生活に近いところでの関係性が相談できる環境になり、身近に相談相手がいることこそが安心した暮らしを担保するということが、将来的な支援コストの抑制につながるという考えからである。また、地域に多種多様な居場所が増えることは、そこに何らかの役割が生まれ、各々にあった場所が見つかり、血縁、地縁、社縁に代わる第4の縁が生まれ、このつながりにより平時だけでなく災害時においても助けあいや支えあいの効果が生まれると考え、総合相談支援体制においても地域づくり事業に注力をしている。

1-1 行政組織の体制整備

(1) 経緯・背景

平成30年改正社会福祉法の施行に伴い、地域福祉計画後期にて「分野・組織を超えた相談体制等の仕組みの整備」の方針を打ち出した。方針を打ち出した当時、既に市の社会福祉審議会でも議論されてはいたが、その後のコ

ナ禍において、会議の書面開催が中心となり、議論をあまり深めることができなかったが、相談支援業務を行う部署の管理職が参加する会議体で検討を進め、移行準備事業を経て、令和6年度に重層事業を実施することとなった。

そのため、具体のケース対応などに起因した窮迫した必要性があったというよりも、平成30年に包括的な支援体制の整備が努力義務となったことが影響し、体制整備の必要性について検討が始まったというのが事実である。

(2) 構築に係るプロセス

福祉・こども・保健・政策・行政管理の各担当課長が参加する会議体と係長級が参加する会議体を設け、連携事例の検証などを行うことによって検討を進めた。総合相談窓口は、当初ワンストップ型の窓口を検討したが、新たな縦割りを生む懸念から、既存の窓口や資源を活用する方針に変更した。

当初、体制整備として、複合課題調整チームを課相当として設置することを望んだが叶わなかった。また、人員は各課や機関との調整が主業務になると考え、福祉職及び福祉部署経験が長く、各福祉分野に精通し、人脈がある人物を候補とし、配置を行った。

(3) 構築にあたっての課題と対応策

① 複合課題調整チームについて

包括的な相談窓口として既存の窓口を活かすことにしたため、各既存の窓口が複合課題についても相談を受けることとなるが、分野横断的な課題に対する相談に困惑する状況が想定された。そのため、複合課題調整チームは、調整だけではなく、各窓口をフォローする仕組み（支援者支援の仕組み）を設け、個別の分野から独立した形で庁内

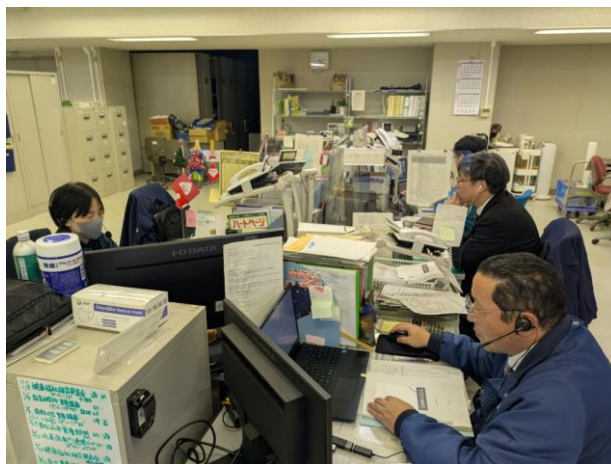
に福祉相談支援担当として設置することとした。

② 業務の属人化の懸念

受け止めた相談への対応については、個々の職員により対応に差が生じる属人性の影響が懸念された。そのため、行政内部の人間だけで案件を抱えると、人事異動などにより体制が脆弱になることを危惧し、基本的には委託先が相談等に対応することで、体制の維持やノウハウの蓄積を図ることができる仕組みとした。

③ 関係機関への理解浸透

分野横断的な断らない相談窓口と複合課題の調整という考えについて、庁内での理解促進には相当な時間を要すると予測された。そのため、外部機関の理解促進を図るために、地域の相談支援機関やそこが主催する集まり等に積極的に参加し、多数の場に直接顔を見せることで理解の浸透を図った。



2-1 重層的支援体制整備事業の実施

(1) 実施の経緯

地域福祉計画後期にて「分野・組織を超えた相談体制等の仕組みの整備」の方針を打ち出していたため、計画に基づいた庁内の包括的な支援体制構築を図る議論において、手段としての重層事業の実施は既定路線であった。そのため、新たな機能分（多機関協働事業等）の交付金を目当てにし、社協の自主事業であったCSWについて委託費を充当することで、盤石な体制の構築を図った。

(2) 実施に向けたプロセス

当初より、総合相談支援体制を構築するにあたって、手段としての重層事業の実施は既定路線であったため、総合相談支援体制の構築と同時並行で、各関係機関の担当課長や係長級が参加する会議体などで議論を進めた。

(3) 実施に向けた課題と対応策

苦慮した点は、1-1行政組織の体制整備(3)で記述した点と概ね同様である。

重層事業の実施に際しては、特に庁内での理解浸透に苦慮した。そのため、気軽に重層事業について理解できる機会として、お昼休みを用いた「ランチオンセミナー」の実施や、困難事例の掘り起こしと引き受けを目的とした各会議体への参加を積極的に行うことで、庁内の理解促進を図った。

また、既に行政内部では各分野においては経験豊富な職員を配置し、社会福祉士、保健師、精神保健福祉士等のほかに福祉職採用の職員を配置していたが、複合課題の調整を担当する課には、解決が難しいケースの相談が来ることや分野間での調整が必要となることが想定されたため、様々なケース対応を通じて積極的に学び、経験値を積もうとするなど、福祉・保健分野での経験や人柄を重視して配置を行った。

(4) 取り組んでよかったこと

福祉分野に留めずに庁内での理解を図っていたことにより、福祉・保健分野以外から対応に苦慮したケースについて相談があり、地域に埋もれていた多問題ケースの掘り起こしにつながった。また、そうした多問題ケースへの対応を通じ、担当職員のレベルアップにもつながっている。

さらに、個別課題を地域の課題として捉えることの意識が高まり、地域づくりの重要性が再認識された。それによって地域づくり事業を基盤とする本市の状況や考え方に即した重層事業に昇華させることができた。

(5) 取り組む中での難しさ・課題

重層事業では、各会議の調整や交付金などの事務が必要である。専門職配置の必要性については、前述したとおりであるが、一方で専門職のみの配置では、事務が進まないという難しさがある。また、事業運営が属人的にならないようにしなければ、体制としての

維持が困難であるが、それに対して周囲の理解を得ることが困難であり、各相談支援機関から初回相談が名指しで来てしまうことや、重層事業は仕組みづくりであるとの理解が進まず、直接的な介入による事案の解決を求められることがある。さらに、重層事業の重要性を伝えきれておらず、一部の部門からは軽んじられている傾向があるため、今後どのようにして伝えていくかが課題である。

2-2 専門機関との連携体制構築

体制構築前は、地域の相談支援機関が個別に委託元課に相談し、分野内のみで対応を行っていた。他分野との交流に際しては、心理的な障壁があり、連携を躊躇させていた。また、個別課題はあくまでも個別課題であり、その課題を地域の課題として捉えて問題解決を図るという意識も少なかった。

そのため、重層事業の実施によって、多機関協働事業者が支援者支援として各相談支援機関を訪問し、相談支援状況や対応に苦慮しているケースの相談に応じるとともに、各分野の関係機関研修会や連絡会への参加を呼びかけ、顔なじみの関係を構築するようにした。こうした取組により、徐々に他分野の開催する会議にも、様々な分野の担当者が参加するようになった。横のつながりが形成されたことで、分野を超えた情報共有が容易になり、多機関協働事業者が調整役となり、各分野間の連携が強化された。また、分野間での

「文化の違い」にも気が付くようになり、相互理解が進んだ。

2-3 住民と協働した地域づくり

当初、例えば高齢分野において、各地域包括支援センターに生活支援コーディネーターを配置する等、分野ごとに地域づくりを行っていた。それは、障害やこども分野も同様で、分野を絞り、専門性を高めながら、取組を行っていた。そのため、それぞれの分野内では、地域資源の把握や相談支援の強化が進んでいたものの、連携はほぼ皆無であった。

そのような中で、重層事業担当者が住民座談会を開催したところ、地域住民や地域活動者が各分野から参加してくれた。そこで、地域の実状の把握のため、マップづくり等によって地域資源の見える化を行うこととなり、不足している資源を共有できた。また、各地域で行われていた取組を好事例として共有するとともに、助成金制度の設立や移動販売車の活用など、地域づくりのすそ野を広げることもできた。

それによって、個別課題を地域課題として捉えることへの理解が進むとともに、好事例から新たな地域活動が開始されていった。その中で、世代や属性に囚われない新たな地域の居場所が創設された。居場所が増えることによって、その活動を通して住民の困りごとが相談支援機関に届き、支援につながるという循環が見られるようになった。



3-1 個別支援への影響

体制構築前は、分野ごとにケース対応を行い、必要に応じて関係機関と連携をするという形をとっていた。しかし、連携に際しても、会議の日程調整に苦慮するため、必要な期間との連携を躊躇していた。また、声をあげた課が主担当と決まることが多く、主担当になると負担が大きいことから、貧乏くじを引いた気持ちになるため、課題を見て見ぬふりをするという状況が生まれていた。

各分野の会議体への参加や顔なじみの関係構築を進めていく中で、対応に苦慮しているケースは状況に関わらず、一旦は重層事業担当が受け止めることとした。また、複雑化したケースや制度の狭間のケースについては、重層事業担当で引き取り、会議設定や分野間の調整を行うなど、継続的に対応することとした。それに際して、重層事業担当が必要な情報を集め、円滑に関係機関同士の調整を行えるよう、高齢や障害、生保など各分野で使用している

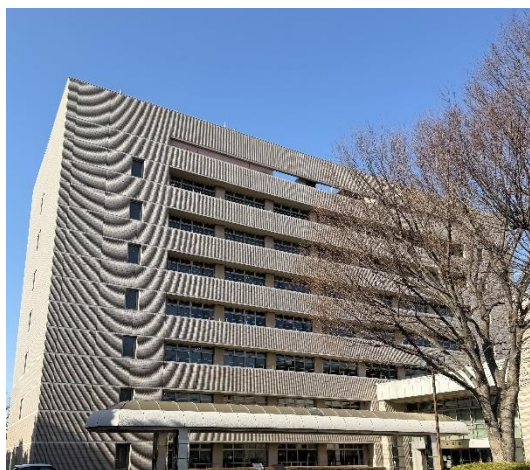
システムにアクセスできるよう、庁内の情報セキュリティ担当課に掛け合った。

その結果、対応に苦慮するケースについて、発見者が一人で抱える精神的な負担を軽減することができるようになった。これは重層事業担当が支援者支援としての役割を発揮し、悩める支援者の相談場所となったことで、担当者の見て見ぬふりを防ぎ、支援につなげることができるようになったためと考える。また、各分野へのシステムにアクセスできるようにしたことで、情報共有が円滑になるとともに、事前に支援イメージを作りやすくなったことも、支援者支援につながっている。



3 狭山市

基本情報



人口	147,820人
面積	48,99km ²
世帯数	72,934世帯
老年人口割合	32.3%
生活保護受給率	0.72%
地縁組織加入率	57.79%

「我が事・丸ごと」の理念を基に、組織横断的な連携強化や、総合相談窓口と地域力強化の取組を連動させた支援を目指し、「人」をキーとしたトータルサポート体制を構築している。様々な問題を包括的に受け止めるために、相談支援包括化推進員の設置やアウトリーチの実施と共に、ハード面では福祉フロアを全面改修することで、福祉の窓口を一元化した「福祉総合窓口」を整備した。また、福祉関連情報が一元化された「福祉コミュニケーション・サーバ」の活用やアウトリーチ支援の実施時に使用する外出用携帯電話を導入することにより、支援の円滑化を図っている。

1-1 行政組織の体制整備

(1) 経緯・背景

生活課題を抱えた個人（または世帯全体）の複雑化・複合化したニーズに対して、制度の狭間やたらい回しといった問題が生じていた。それらの課題を包括的に捉え、本質的な課題の見立てを行い、福祉のみならず様々な相談支援機関等と連携しながら、必要な支援をコーディネートしていくために総合相談支援体制の構築が検討された。

また、それと同時に自らSOSを出せない方やひきこもり、虐待、認知症独居高齢者等の社会的孤立についても問題意識があり、総合相談支援と地域力強化の取組とを連動させることで、社会的孤立の予防を図ることとなった。

（２）構築に係るプロセス

要援護者台帳の整備がきっかけとなり、「情報の一元化」への取組が本格化した。その際に、「福祉健康連携ワーキンググループ」及び「総合窓口検討ワーキンググループ」において、福祉部門の組織横断的な連携や「市民の暮らし」をキーとしたトータルサポート、市民・行政のコスト削減のためのワンストップ窓口等の必要性が議論された。それらの議論を基に、分野横断的な連携のためには、情報の一元的な運用が必要との意見があり、福祉関連情報が一元化された福祉コミュニケーション・サーバの活用を進め、狭山市でのトータルサポート体制の試行運用が開始された。

平成２７年度、国は「新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」を示し、その中で「我が事・丸ごと」の共生社会の実現が謳われた。これに関連し、本市が国のモデル市町村に採択されたことにより、トータルサポート体制の構築が本格化した。具体的には、『「我が事・丸ごと」の地域づくり推進事業』により、地域力強化及び多機関協働による包括的支援体制を推進するため、ワンストップ窓口の組織化を検討することとなった。そして、平成３０年度に、まず組織体制の整備として、福祉こども部福祉政策課に「トータルサポート推進室」を設置した。その後、令和４年度に福祉の窓口を一元化するため、福祉フロアを全面改修して「福祉総合窓口」を設置し、住民からの相談に幅広く対応できるようにす

るとともに、「トータルサポート推進室」を「トータルサポート室」に名称変更し、現在に至っている。

（３）構築にあたっての課題と対応策

① 庁内外の関係機関の理解

組織横断的な連携強化や、様々な問題を包括的に受けとめトータルサポートを進めていくにあたって、庁内外の関係者の理解を得る必要があった。「トータルサポート推進室」を設置する前に、庁内外の関係機関を集め、「我が事・丸ごと相談支援研修会」や庁内職員に向けた「トータルサポート体制推進研修会」等を実施したが、なかなか理解を得ることができなかった。

そのため、福祉こども部内主幹級職にトータルサポート室兼務の辞令を交付することで、当事者意識を醸成し、情報共有等を図った。



２－１ 重層的支援体制整備事業の実施

（１）実施の経緯

重層事業が打ち出される前から進めていたトータルサポート体制が整い始め、国のモデル事業を実施していく中で、総合相談支援における多機関協働

による包括的支援体制と地域住民が主体となった地域を含めた体制を整備していくために、重層事業が有効と考え、実施することとなった。

(2) 実施に向けたプロセス

関係課参加のもと、厚生労働省とオンライン会議を実施し、庁内の理解を図った。また、自立支援型地域ケア会議や自立支援協議会において、重層事業の説明を行い、準備を進めた。

(3) 実施に向けた課題と対応策

① 制度の理解について

庁内外の各相談支援機関に説明をしていく中で、相談機関によっては、各相談機関において複合課題の相談対応だけではなく、アウトリーチ等のケースワークも行うと思っており、負担が増すのではないかと考えている機関があった。

そのため、各課所管の会議体や相談支援機関を訪問し、重層事業の制度、特に新たに始まる多機関協働事業等の説明を行い理解を得た。

② 専門職の配置

複雑化・複合化した課題に対応するためには、専門的な知識や判断が求められる、専門職の配置が必須と思われる。トータルサポート推進室が設置された当初は専門職が配置されていたが、現在は専門職が配置されていない。そのため、地域包括支援センターや障害者基幹センターなどの専門機関から相談

があった場合に、適切に対応出来ているか疑問がある。

専門職配置について、人事部門も含めた全庁的な理解の促進が課題である。

(4) 取り組んでよかったこと

福祉総合相談窓口の設置によって、市民の相談者が、ひきこもりの相談などの相談先がわからない時に、対応ができるようになった。

また、重層的支援会議の開催によって、支援関係機関の「顔の見える関係」の構築が進み、円滑な支援・連携ができるようになった。

(5) 取り組む中での難しさ・課題

総合相談窓口の設置については、福祉以外の相談も受けるようになっていく。また、それによって様々な人や相談も集まってくるため、苦情処理的なことも対応している。

重層事業の実施に関しては、専門職が配置されていないことから、各専門機関から相談があった場合に対応に苦慮する場合がある。

2-2 専門機関との連携体制構築

体制構築前は、地域包括支援センター等からの相談や報告については、それらを受けた所属にて個々に対応を行っていた。体制構築後は、総合相談窓口が各所属から相談や報告を受け、各分野への調整や呼びかけを行っており、支援までの円滑な流れができていく。また、調整を行う機関ができたことに

よって、支援機関は自ら会議を招集する必要がなくなり、支援機関としての立場で参加ができるようになったため、各機関は支援に注力することができるようになった。

一方で、狭山市は、調整機関であるトータルサポート室は生活困窮者の自立相談も行っていることから、調整機関として中立性を保つことが難しい場面がある。

2-3 住民と協働した地域づくり

「我が事・丸ごと」の地域づくり以前から、地域福祉の推進を市社協と連携して積極的に進めており、市民を主体とした地域福祉活動や、民生委員・児童委員の活動等、様々な地域活動と連携した地域づくりを行っている。

また、市社協に委託している地域力強化事業の一つとして、各地区にCSWを配置し、地域住民のニーズを把握し行政や専門機関などに繋ぐ「個別支援」や「地域支援」により地域づくりを行っている。

各地区にCSWを配置したことにより地域課題、地域資源の把握が促進され、「地域のことは市社協に」、「関係機関との調整は総合相談窓口に」というような、役割分担の意識が構築され、互いの強みを活かして運用をしている。

3-1 個別支援への影響

体制構築前では、分野ごとに相談を受けた所属が中心となって、ケース会議等を通じて対応を行っていた。

現在の総合相談支援体制の構築に際して、複雑化・複合化したケースについては、総合相談窓口にて、調整を行い、重層的支援会議において検討をすることとしている。重層的支援会議においては、ケースに直接は関わっていない所属も参加することとしており、検討していくにあたっては様々な視点で分析ができる。それによって、新たな視点からケースを見ることができ、本人のニーズに沿った支援・対応に役立っているものと考えている。



基本情報



人口	113,593人
面積	14,64km ²
世帯数	51,938世帯
老年人口割合	25.4%
生活保護受給率	1.69%
地縁組織加入率	39.8%

包括的な相談支援体制の構築や分野横断的な連携の調整をするための組織として、福祉部地域福祉課内に「福祉総合支援チーム」を設置。また、総合相談窓口として、市内2か所に「ふくし総合相談センターよりそい」と「ふくし総合相談センターにじいろ」を開設（現在は市社協に委託）し、分野を問わない相談を受け止めると共に、市社協と行政職員が同一フロアで業務を行うことで、相談から支援までをスムーズに行えるようにしている。

1-1 行政組織の体制整備

(1) 経緯・背景

生活困窮、DVや虐待による被害、ひきこもり等の複合的な課題を抱える相談事案が増える中、各分野による専門相談機関から、横断的な連携の必要性や、そうした連携が必要な業務が増えることへの懸念が指摘されようになった。その中で、民生委員・児童委員協議会連合会等の市民団体や市議会からも分野を問わず住民の生活問題を受

け止める福祉総合相談窓口の設置などにより、支援の狭間のケース等について「たらい回し」や「問題の深刻化」の防止に取り組む必要性について訴えがあった。

(2) 構築に係るプロセス

総合政策部と市民生活部、福祉部が連携し、各部署で抱える複合的な問題

事案の実態調査や先進自治体の視察等を行い、複合的な問題事案への対応として「福祉や心理職等専門職の充実」、「庁内の円滑な情報共有」、「支援連携等のコーディネート力の強化」、「新たな支援策の取組」等を課題として認識。総合政策部が中心となり3つの関係部門の管理職（部長級から課長級まで）による検討会議を開催し、組織体制の見直しなど約9か月かけて議論を重ねた。その後、首長、議会等の審議を経て、横断的な連携による支援が可能となるよう、組織的・効率的に動く体制の構築を図り、平成27年4月に包括的な相談支援体制を構築するための組織として、新たに福祉部に「福祉総合支援チーム」を設置することとなった。

（3）構築にあたっての課題と対応策

① 専門職の配置

多角的な視点からの課題へのアプローチや継続的な関わり、専門機関との連携を効果的に進める上で重要な役割を担う人材として、相談援助の経験やスキルのある福祉・心理職等の配置が必要であった。そのため、財政面・人事面で総合政策部門と配置の必要性について議論を重ね、国の補助事業（生活困窮関連）を効果的に活用することで総合相談の業務委託の経費や必要な人員体制を整備することにつながった。

② 庁舎の配置について

相談窓口は市民にとってわかりやすい場所に位置することが望まれたが、

庁舎の配置スペースの問題もあり、当初は市民への周知がしづらい場所に設置せざるを得ない状況であった。平成28年度に本庁の全面的な改修（増築）を行う際に市民相談と生活困窮、生活保護、ハローワークなど関連業務との支援連携を図りやすくするために隣接した配置にすることで、ワンストップ型の総合相談窓口として機能しやすい環境に改善した。

③ 市社協との連携

市社協等に相談窓口業務を委託するにあたって、新たな業務（総合相談・就労支援等）に対応できる人材を揃えることに苦労した。また、市社協からは、個人情報の取り扱いや行政との連携に関し、官民による情報共有や支援要請の点で課題が指摘された。そこで、庁内で行政職員と一緒のフロアで業務を行う環境を整備し、窓口対応や業務の進捗状況の管理を一体的に行えるようにすることで、関係部署等との連携をしやすくし、相談から支援までスムーズに対応できるようにした。



2-1 重層的支援体制整備事業の実施

(1) 実施の経緯

平成30年度より国のモデル事業（多機関協働・地域力強化）を実施し、複雑化・複合化したケースへの対応や住民が主体的に地域課題を把握し、共に支えあって助け合いながら問題解決をはかる地域づくりを目指して包括的支援体制の構築を進めていた。取組の成果が軌道に乗っていたことや、さらなる体制基盤の強化が必要であったことから、移行準備期間を経て令和4年度から実施することとした。

重層事業を行う上で、専門職等の人件費の確保や新たな社会資源の開拓に取り組む経費が必要となったため、国の交付金を継続的に活用することとした。

(2) 実施に向けたプロセス

事業を一体となって進めるにあたり、各関連事業を所管する関係課との合意形成が必要なため、関係課長会議を開催して協力を図った。また、予算編成に際して、各福祉部門で各々の事業を予算化するか、重層事業担当部署で取りまとめるかについて調整を図る必要があった（結果として、重層事業担当部署で取りまとめることとした）。

(3) 実施に向けた課題と対応策

① 予算編成について

予算編成で、関係部署の事業予算を取りまとめるにあたって、介護保険事業特別会計の処理事務が煩雑化し、調

整のやりとりに追われることがあった。しかし、交付金の事務処理にあたり、庁内職員同士のPC上のチャット機能等のコミュニケーションツールを活用して迅速に調整できるようにした。

② 市社協との関わり

市社協への業務委託事業が増えたことで、市社協独自の事業や委託事業との関係で新たな人材の確保が必要になるなど人員体制を揃える必要があった。そのため、市社協と行政による人事交流などの協働体制をつくることでお互いの業務が円滑に進むようにした。

(4) 取り組んでよかったこと

たらい回し等の縦割り組織の弊害を防ぐことにつながった。また、重層的支援会議等の調整の場ができたことで困難事案への対応が組織的にできるようになった。

福祉専門職や支援者に特化した研修等を庁内で開催するにあたり、「重層的支援体制整備」の名のもとに開催することが可能となり、対応スキル等の質の向上に務める機会を得ることができた。

(5) 取り組む中での難しさ・課題

地域づくりに関する事業は、委託事業者（市社協等）に任せればよいというのではなく、官民協働で取り組む意義を考え、行政としての役割やサポートが必要だと痛感することが多々あった。特に、新たな支援等につながる社会資源の開拓に関しては、当初の段階

から行政側が社協による地域への働きかけを一緒になってサポートするなど、委託事業者とともに動くことがお互いの信頼関係をつくる上では大事だと思われた。

委託事業者は、社会福祉法人としての強みやネットワークを活かした事業展開が期待される。一方で、業務を担う人員の確保が課題となっており、担い手である専門職の身分の安定や人材育成などで行政側の支援が必要だと思われた。

2-2 専門機関との連携体制の構築

包括的支援体制の構築に取り組む前は、3つ以上の機関が関わるような複合的な課題の事案や継続的な関わりが必要になる事案に関しては、連携や調整のために積極的に動く機関がないと事態が進展しない面があった。重層事業の実施を通して、複雑化・複合化したケースでは、「重層的支援会議」や「支援会議」等で支援の調整や支援の方向性、役割分担を組織的に行う体制ができたことで、より幅広い関係機関の協力を得やすくなった。また、多機関・多職種による合同研修会や地域の幅広い組織が参画する「相談支援包括化推進会議」の拡充にもつながった。さらに、孤独・孤立対策の地域づくりにもつながる取組ができるようになった。

2-3 住民と協働した地域づくり

当初より、市民生活部が所管する協働推進課で自治会・町内会やNPO等の市民団体、教育機関等と幅広く連携した取組を地域で展開していた。また、市社協では、市内全域で構成する58支部による活動を中心に高齢者等の見守りや支え合いの支援、住民の交流事業などを展開していた。総合相談支援体制の構築に伴い、市社協に業務を委託したことで、市社協が積み上げてきた地域とのネットワークやノウハウを生かし、支部等による住民との新たな協働事業（調査・交流・学習等）の展開、地域の社会福祉法人等による「つながる相談窓口」の開設など、地域・圏域で身近な協働事業や相談窓口のネットワーク化を図ることができた。

それによって、緊急支援物資の確保やひきこもり家族の支援の取組等、総合相談等から見える課題を、地域づくりの活動につなげることができ、問題解決に向けた支援を充実させることができた。また、フードバンク・活動拠点づくり・ボランティアの発掘・イベント開催等の参画団体を増やすことで、身近な支え合いの活動や支援を広げることができた。

令和6年度からは、市社協のコーディネーター役であるCSWと高齢者の生活支援等の基盤整備を担っている生活支援コーディネーターを同じ重層担当部署に配置して一体的に事業を展開するようにした。このことで、分野横断のより幅広い視点から地域課題の把

握や課題解決に向けた取組が進められる体制につながっている。



3-1 個別支援への影響

当初から、市民総合相談窓口における各種専門相談体制の充実や、高齢、障がい、子育て等の福祉部門における包括的な相談支援の機能を充実させるなど、多様な相談に対応できるように努めてきた。しかし、住民が抱える課題が複雑であることや、多機関が関わる事案では対応や支援調整等で職員の業務負担が増加し、行政間の連携協力にも温度差が生じ、新たな支援策が必要になることなど、組織体制の見直しや支援の充実が課題となっていた。

そのような中で、総合相談支援体制の構築を契機に、複雑化・複合化したケースへの対応として、他機関に事案を持ち込んだ場合は、初動の動き方として必ず同行するなど丸投げ的なやり方をしないこと、受け止めた機関が必

要な情報を集約して支援にも加わるなど、連携の面でトラブルが生じないように協力体制を図った。

また、インテークについては、生活困窮者自立支援機関を兼ねた総合相談窓口の業務を委託している市社協で行うが、行政と連携して情報収集やアセスメントを行い、支援の見立てを行うことで、複雑化・複合化したケースへの対応を進めやすくした。加えて、関係機関での連携支援が必要になった際は、委託元である地域福祉課福祉総合支援チームの職員が社協職員に同行・同席し、対応に当たることで、委託先職員がスムーズに支援体制を組めるような協力体制の構築を図った。

それによって、初動対応がスムーズになると共に、情報共有が迅速にできるため、関係者が一緒に動いているというイメージが構築され、関係機関や総合相談窓口の負担軽減にもつながっている。



基本情報



人口	12,793人
面積	25.73km ²
世帯数	5,471世帯
老年人口割合	47.1%
生活保護受給率	0.44%
地縁組織加入率	51.66%

同じ家庭内において様々な分野が関わる必要がある問題に対して「家族まるごと」支援を行うための体制構築と、地域での住民同士のゆるやかな見守り活動を促進するため、行政職員の専門職のみの「個」の支援から、民間団体を巻き込んだ「チーム」による支援を行う「鳩山町地域見守り支援ネットワーク（愛称：見守りはとネット）」を構築。「地域住民の気にかける関係性」と「伴走型支援」の必要性から、人事異動などが少なく、伴走型支援を中心に行える町社会福祉協議会（以下、町社協）と協働し、行政と町社協の両輪での支援体制を構築した。

1-1 行政組織の体制整備

(1) 経緯・背景

当時、住民からの相談に対しては、主に専門職である保健師が対応していた。多くの問題を保健師一人に対応していることが多く、組織での対応には程遠い状況であった。また、同じ家庭に様々な問題があった際、こども、高齢、障がいと属性ごとに各課で対応するが、情報共有はされないため、一

体的な支援が出来なかった。また、この時期には全国的に高齢者の孤独死や児童虐待などの問題も浮上していた。

そこで、職員個人の「個」としての解決から組織という「チーム」としての解決を行うこと、属性ごとの対象者への支援だけでなく家族まるごとの支援を行うための情報共有の体制確立

を目指すこと、そして、地域住民のゆるやかな見守り活動を支援していくことを目的として、鳩山町地域見守り支援ネットワーク（愛称：見守りはとネット）を設立した。

（２）構築に係るプロセス

平成２２年度に鳩山町地域見守り支援ネットワークを直営で設立し、平成２４年度に、ニュータウンふくしプラザを町社協への委託で開所した。さらに、平成３１年度に総合相談支援窓口を町社協への委託によって開室し、総合相談窓口の機能として、町民に周知を行っている。

（３）構築にあたっての課題と対応策

① 組織・体制の維持

行政は、必ず人事異動があり、相談支援の経験がない職員も配置される。その際、事務職員だけになってしまうと、相談機能がうまく働かないことが多い。そのため、総合相談窓口の担当には、専門職の配置を要望した。

② 関係機関への理解促進

家族まるごと支援や複合的な課題に対応していくためには、総合相談窓口の担当課だけでは、相談機能が十分に発揮されない。そのため、庁内全体への事業の理解促進を図る必要がある。また、支援関係団体のネットワーク構築も重要である。



２－１ 重層的支援体制整備事業の実施

（１）実施の経緯

セーフティネット構築のためには「地域住民の気にかかけあう関係性」と「伴走型支援」が必要であった。「伴走型支援」を中心に行える機関（行政は異動があり、そのたびに担当が変わってしまうデメリットがある）を検討したところ、町社協での支援が最適となり、行政と町社協の両輪での支援を構築した。その内容が、重層事業と重なったため事業実施を決めた。

（２）実施に向けたプロセス

令和２年度に包括化推進会議要領を改正し、役場の全課が出席する会議に変更した。同年に庁内関係機関として、福祉分野の関係課、町社協、財政部局での説明を実施した上で町長、副町長への説明を得て予算へ反映した。

その後、埼玉県への協議や町議会議員への説明、庁内関係機関との打合せを重ねるとともに、令和３年２月の包括化推進会議にて、町職員へ説明を行い、総合相談窓口の実施要領を改正した。令和３年４月に町広報誌にて、町

民に周知を行い、本格的に事業を開始することとなった。



(3) 実施に向けた課題と対応策

① 庁内関係課への協力依頼について
まず、重層事業の担当課を選定することや、庁内職員への事業周知、協力を依頼することが困難であった。

令和2年度から、全課が出席する会議を開催することとしたが、事業の計画段階で全課長に直接説明を行い、所属職員の会議への出席を依頼した。当該会議を活用することで、重層事業への理解を全庁的に深め、事業への協力を図った。

② 専門職の配置

行政は、必ず人事異動があり、相談経験がない職員が配置される。その際に、事務職だけだと相談機能がうまく働かないため、専門職として社会福祉士等を配置し、相談支援の体制が脆弱になることを防いでいる。

(4) 取り組んでよかったこと

「行政だけ」、「社協だけ」では、同じ地域での支援に限界がある。また、地域住民は本当に頼りになる支援者でもある。そのため、一人でも多くの方とつながって、支援ネットワークを構築し、お互いの気にかけて関係性を広めていくことが望まれる。重層事業は、自治体の裁量で、いくらでも支援方法等をカスタマイズできるところが面白く、良いことであり、支援のネットワーク構築に寄与したと思う。

(5) 取り組む中での難しさ・課題

人事異動等により、当初の重層事業の目的や理念の理解が薄れてきており、何のために行っているかがわからず、国から依頼される事務に追われてしまっている状況がある。また、国の照会についても、複雑化していることに加えて、重層事業の急激な交付金の減額等も重なり、重層事業を行っている自治体の事業実施のモチベーションをどのように保つのか難しい状況である。

2-2 専門機関との連携体制構築

相談対応を行っていた保健師が必要と思えば関係機関と連携を行っていたが、定期的な会議等は特になかった。重層的な支援体制が構築されてからは、町が主催し、町社協が運営する重層的支援会議全体会において、年4回庁内全課で情報共有等を行っている。また、重層的支援会議にて、ケースの

定期的なモニタリングを月1回開催している。さらに、支援会議として、見守りはとネットを活用し、福祉や教育分野に限らず、全課関係者、住民支援者、事業所などに必要に応じて出席していただき、随時連携を図っている。全体会によって共通認識を図れる機会を設けることができるとともに、支援会議については、個人情報に係る法的根拠があるため、様々な機関が出席しやすくなったと感じている。

2-3 住民と協働した地域づくり

住民との協働に際しては、各課で行う事業においてはあったが、「実際の支援」という観点ではほとんどなかったと思われる。

総合相談支援体制の構築により、住民からの「気になる人」の情報が多く入るようになった。また、重層事業は町社協に委託して一体的に行っているため、町社協という民間団体を通じて、行政としても住民との協働がしやすくなった。そういった取組の成果として、個別の課題から、地域での課題まで、町内の課題を少しずつ把握ができるようになった。今後は、地域住民との協働を積極的に行っていく必要があり、現在の最大の課題である。

3-1 個別支援への影響

体制構築前では、保健師が中心となったケースワークを行っていた。それは、保健師個人の支援のみで、保健師

同士の連携はあっても、その他の連携は無く、チームで対応するという概念もなかった。

現在は、庁内全体で相談を受け止めており、担当課で解決できない内容については、総合相談支援窓口で実施する多機関協働事業へ繋ぐことで対応している。また、体制としてブレが生じないように、フローチャートを作成し、その流れで実施している。フローチャートを作成したことによって、福祉に直接関係しない課においても庁内で気になる住民がいた場合は、福祉分野や総合相談支援窓口につながるが多くなった。また、総合相談支援窓口を開設した当初は、どんな相談でも総合相談支援窓口につながっていたが、フローチャートを作成し、周知をした後については、連絡の交通整理ができ、場合によっては関係課のみで課題解決を試みるなど、適切な運用につながっている。



第1節

包括的な支援体制を構築する業務の構成要素

これまで、アドバイザー派遣の取組から得た知見について、アドバイザーの経験に基づいて整理をしてきた。本章では、これまで整理された知見を、政策過程としてモデル化して示すこととする。

市町村が包括的な支援体制を構築する際の業務の構成要素、言い換えれば市町村職員が「やるべきこと」について、協働が行われる「場」（第1層～第3層）ごとに述べる。「場」とは、市町村職員の業務の対象エリアである。①第1層（行政組織内）②第2層（地域の関係機関との連携ネットワーク）③第3層（地域全体・住民の参画を得た地域を基盤とした取組）に分けて、関係する人と業務の構成要素を示す（表1）。

表1 市町村の包括的な支援体制を構築する業務の構成要素

場 (対象エリア)	関係する人	業務の構成要素
第1層(行政組織内)	市町村職員	<p>1 包括的な相談支援の仕組みづくり(個別支援の仕組みづくり)</p> <p>(1) 対象者の生活全体を視野に入れたニーズ把握</p> <p>(2) 多職種、複数の部署による総合的なアセスメント</p> <p>(3) 多様な担い手の参加による総合的な支援計画作成</p> <p>(4) 総合的な支援の実施と多様な担い手の参加による評価組織づくりと連携体制づくり</p> <p>2 包括的な相談支援のための体制づくり</p> <p>(1) 市町村の組織内の体制づくり・人づくり(市町村の組織編成・意識改革・人材育成)</p> <p>①総合相談を受理する機能(ワンストップ窓口)の確保</p> <p>②複合的な相談を調整する機能の確保</p> <p>③組織目標の共有、それを具体化するための行動目標づくり</p> <p>④職員間の情報共有、研修、意識改革のための場(会議等)づくり</p>
第2層(地域の関係機関との連携ネットワーク)	市町村職員・関係機関の専門職	<p>(2) 関係機関との連携ネットワークづくり(地域内の専門機関との連携体制の構築)</p> <p>①関係機関との包括的支援の目標共有</p> <p>②顔の見える関係づくりのための事例検討や会議の開催</p>
第3層(地域全体・住民の参画を得た地域を基盤とした取組)	住民を含む地域の幅広い関係者	<p>(3) 包括的支援のための地域づくり(住民や民間団体の参画を得た地域づくり)</p> <p>①地域福祉計画策定・進行管理のプロセスを活用した住民と職員の協働による地域課題の検討</p> <p>②住民組織や民間各種活動団体との目標や思いを共有する場づくり</p> <p>③住民組織や民間各種活動団体との協働による地域福祉活動の推進</p> <p>3 個別課題から発見される地域課題の解決に向けた取組と政策への反映(市町村福祉行政の政策過程のマネジメント・地域において住民と協働で回す政策過程)</p> <p>(1) 個別課題を通じた組織課題と地域課題の発見</p> <p>(2) 組織課題と地域課題の組織内における情報共有 解決策の検討・実施</p> <p>(3) 地域課題の地域内における情報と思いの共有 解決策の検討・実施</p> <p>(4) 個別課題、地域課題、組織課題の解決に向けた政策・施策立案</p>

野村(2023)「地方自治体の地域福祉援助の在り方：包括的な支援体制を主題とした保健師による地域づくりからの接近」p270を一部改編

（１）市町村の包括的な支援体制を構築する業務の構成要素

市町村の包括的な支援体制に関する「場（対象エリア）」/「関係する人」は、第１層（行政組織内/市町村職員）、第２層（地域の関係機関との連携ネットワーク/市町村職員・関係機関の専門職）、第３層（地域全体・住民の参画を得た地域を基盤とした取組/住民を含む地域の幅広い関係者）である。

第１層の行政組織内において、「包括的な相談支援の仕組みづくり（個別支援の仕組みづくり）」「市町村の組織内の体制づくり・人づくり（市町村の組織編成・意識改革・人材育成）」を行う。第２章で紹介した川越市の例では、対象者別の縦割りの相談支援の仕組みを見直し、福祉総合相談窓口を駅直結の施設に開設した。担当者ミーティングを重ねて「従事者マニュアル」を作成し、対応が属人的にならないようにした。

第２層では「関係機関との連携ネットワークづくり（地域内の専門機関との連携体制の構築）」を行う。川口市では、多機関協働事業者が各専門機関を訪問し、対応に苦慮しているケースの相談に応じるとともに、各分野の関係機関研修会や連絡会への参加を呼びかけ、顔なじみの関係を構築するようにした。狭山市では、総合相談窓口が各所属から相談や報告を受け、各分野への調整や呼びかけを行っており、支援までの円滑な流れができている。

第３層では「包括的支援のための地域づくり（住民や民間団体の参画を得た地域づくり）」「個別課題から発見される地域課題の解決に向けた取組と政策への反映（市町村福祉行政の政策過程のマネジメント・地域において住民と協働で回す政策過程）」を行う。狭山市では、「我が事・丸ごと」の地域づくり以前から、地域福祉の推進を市社会福祉協議会と連携して積極的に進めており、住民を主体とした地域福祉活動や、民生委員・児童委員の活動等、様々な活動主体による活動と連携した地域づくりを行っている。狭山市社会福祉協議会では各地区にコミュニティソーシャルワーカー（CSW）を配置し、地域住民のニーズを把握し行政や専門機関などに繋ぐ「個別支援」や「地域支援」により地域づくりを行っている。個別の事例を支援する過程で、行政職員は組織課題と地域課題を発見し、住民と情報や思いを共有し、解決策の検討と政策・施策の立案へとつながる政策過程が展開されている。

(2) 包括的な支援体制における「場」と「人」と「組織」

① 包括的な支援体制の構築における「場」に関する知見

次に、包括的な支援体制の構築における「場」に関する知見を示す。第1層・第2層・第3層に共通して、関係者が会って話し合い、情報や思い、目標を共有する会議や協議体が重要な役割を持つ。その「場」とは、第1層では職員間の情報共有、研修、意識改革のための場（会議等）、第2層では顔の見える関係づくりのための事例検討や会議、第3層では地域課題の情報と思いの共有、解決策の検討・実施のためのワークショップ等である。

川口市では、第1層では気軽に重層的支援体制整備事業について理解できる機会として、お昼休みを用いた「ランチョンセミナー」の実施や、困難事例の掘り起こしと引き受けを目的とした各会議体への参加を重層的支援体制整備事業担当者が積極的に行った。第2層では多機関協働事業者が支援者支援として各相談支援機関を訪問し、顔なじみの関係を構築するようにした。こうした取組により、徐々に他分野が

開催する会議であっても様々な分野が参加するようになった。横のつながりが形成されたことで、分野を超えた情報共有が容易になり、多機関協働事業者が調整役となり、各分野間の連携が強化された。また、分野間での「文化の違い」にも気が付くようになり相互理解が進んだ。第3層では、重層的支援体制整備事業担当者が住民座談会を開催したところ、住民や地域活動者が各分野から参加してくれた。そこで、地域の実状の把握のため、マップづくり等によって地域資源の見える化を行うこととなり、不足する資源を共有でき、また各地区の好事例を共有するとともに、助成金制度の設立や移動販売車の活用などに発展した。

このように、場をつくり、人と人、機関と機関が継続的につながりを持ち、政策過程を協働で展開することによって、連携のプラットフォームがつけられ強化され、地域課題の解決に向けた活動が進められていくのである。

② 包括的な支援体制の構築における「人」に関する知見

次に「人」に関する知見を示す。アドバイザーの活動の中で、「包括的な支援体制の適切な運営に資する専門性を持った優秀な人材をどう確保するか」が多くの市町村で課題として捉えられていた。また、「定期的な人事異動があることを前提として取組の継続性を

いかに保つか」が課題として指摘された。

埼玉県の一環としての成果からは、次のような知見を示すことが出来る。まず1つ目は、地域共生社会政策の射程の広さから、ゼネラリストとして幅広い行政分野の職務経験を持つ一般行政

職の、政策立案や組織内部の調整の能力に期待することが出来る点である。

2つ目は、相談や個別支援などのソーシャルワークやケアマネジメント、地域の保健・医療・福祉その他関係機関との連携のためのネットワーク構築などは専門職が力を発揮すべき取組であるという点である。言い換えれば、これらの業務は、一般行政職は補助的な役割を担うこととし、主担当には専門職を配置すべきである。具体的に専門職としては、社会福祉士や保健師、精神保健福祉士、介護支援専門員など

が挙げられる。これらの保健・福祉の職種は、比べれば専門性に違いはあるが、それぞれの職種の技術を活かして、これらの業務を遂行することが出来る。地域共生社会政策に関する国の資料では、専門職の必要性は指摘されているものの、配置については各自治体の判断に任されているため、専門職と一般行政職それぞれの、職能や得意とする業務を、各自治体があらためて捉え直し、担当職員をどう配置するかを判断する必要がある。

③ 包括的な支援体制の構築における「組織」に関する知見

次に、包括的な支援体制の構築における組織について述べる。狭山市の例では、「トータルサポート推進室」（現在のトータルサポート室）の設置という組織再編によって、連携への動機づけや職員相互のコミュニケーションの円滑化を図るとともに、福祉こども部内主幹級職にトータルサポート室兼務の辞令を交付することで、当事者意識を醸成し、情報共有を図った。また、複雑・複合化したケースについては重層的支援会議において検討しているが、重層的支援会議にはケースに直接は関わっていない所属も参加することとしており、様々な視点でケースの分析ができ、ニーズに沿った支援に役立っている。このように、組織再編の結果生まれた「トータルサポート室」という組織横断的なチームは、「連携のハブ（結節点）」となっている。組

織内の連携と調整の仕組みを導入することが包括的な支援体制の構築に役立つということが言える。

以上の知見を表に示す（表2）。表は左から、場（対象エリア）すなわち各要素が対象とするエリアはどの範囲か、人（実践主体・すなわち各要素において担当職員がマネジメントの対象とする実践主体は誰か）、構成要素、市町村の担当職員の職種、市町村担当部局の管理職の役割、包括的な相談のしくみづくりの対象エリア、地域づくりの対象エリアを示している。市町村の担当職員の職種、市町村担当部局の管理職の役割は、前述の「人」に関する知見を示したもので、各構成要素を担当する職種に関する提案を示している。また、市町村の地域福祉担当課の管理職の役割に関する提案を示している。表の右から2つの欄の「包括的

な相談のしくみづくりの対象エリア」、
「地域づくりの対象エリア」は、「包括的な相談」と「地域づくり」がどのエリアを対象としているかを示している。その意義は、「包括的な相談」「地域づくり」を論じる際には、どこの「場（エリア）」を対象としたものかを明確にする必要があることを示すことにある。

ここでは包括的な相談のしくみづくりと地域づくりの対象エリアについて説明する。最初に包括的な相談についてであるが、ここでの「包括的な相談」は、市町村の行政組織に導入するいわゆる総合相談の仕組みを指している。表2の「包括的な相談のしくみづくり」は、職員の立場からみて対象エリアを2つに分けて示している。1つは第1層（行政組織内）において市町村職員を実践主体とした行政組織内の総合相談のしくみである。もう1つは、第2層（地域の関係機関との連携ネットワーク）において、関係機関の専門職と市町村職員を実践主体とした地域の専門機関と行政の連携による総合相談のしくみである。前者は、組織改革によって組織内連携体制を整備したり総合相談窓口を設置することによって実現するものである。後者は関係機関の多職種と事例検討やカンファレンス、日ごろのケースワークの協働などを通じて実現するものである。

次に地域づくりについてであるが、その対象エリアは第2層（地域の関係機関との連携ネットワーク）における保健・医療・福祉等の関係機関対象の

地域づくり、第3層（地域全体・住民の参画を得た地域を基盤とした取組）における住民や幅広い関係者を対象に含む地域づくりの2つに分けて考えることが出来る。構成要素の説明に、包括的な相談のしくみづくりと地域づくりの対象エリアを加えた理由は、先行研究における総合相談や地域づくりの説明は、住民をはじめとする幅広い実践主体を対象としていることが多く、市町村職員にとっては分かりにくいいため「市町村職員が業務として何をすべきか」に焦点化して説明することを意図している。表2に示したように、第2層（地域の関係機関との連携ネットワーク）における保健・医療・福祉等の関係機関対象の地域づくりは専門職中心に担当し、第3層（地域全体・住民の参画を得た地域を基盤とした取組）における住民や幅広い関係者を対象に含む地域づくりは一般行政職と専門職が協力して取り組むことを提案している。

表2 市町村における包括的な支援体制を構築する業務の構成要素

(各要素が対象とするエリアと実践主体・担当する職種と管理職の役割・包括的な相談と地域づくりの対象エリア)

場 (対象エリア)	人 (マネジメント対象とする 実践主体)	市町村における包括的な支援体制を構築する業務の構成要素 (野村2020)	自治体 の担当 職員の 職種	自治体担当 部局の管理 職の役割	包括的な相 談のしくみ づくりの対 象エリア	地域づくりの 対象エリア
第1層 (行政組織内)	市町村職員	1 包括的な相談支援の仕組みづくり(個別支援の仕組みづくり) 行政組織におけるソーシャルワークの展開方法の確立と実施・評価	専門職 中心		行政組織内 の総合相談	/
		2 包括的な相談支援のための体制づくり (1) 市町村の組織内の体制づくり・人づくり(市町村の組織編成・意識改革・人材育成) 行政組織の再編と総合相談機能の確保、人材の配置と育成	一般行政職と 専門職	企画部門 (組織)・ 人事部門 (人材) との調整		
第2層 (地域の関係機関との連携 ネットワーク)	市町村職員・ 関係機関の専門職	(2) 関係機関との連携ネットワークづくり(地域内の専門機関との連携体制の構築) 地域を基盤とした多職種・多機関協働のネットワークづくりとマネジメント	専門職 中心		地域内(行政組織外を含む)の総合相談	保健・医療・ 福祉関係機関 対象の地域づくり
第3層 (地域全体・住民の参画を得た地域を基盤とした取組)	住民を含む地域の幅広い関係者	(3) 包括的支援のための地域づくり(住民や民間団体の参画を得た地域づくり) 住民・多職種多機関・行政の協働による地域福祉援助の計画・実施・評価	一般行政職と 専門職	地域づくりに関する他部門の政策との調整	/	/
		3 個別課題から発見される地域課題の解決に向けた取組と政策への反映(市町村福祉行政の政策過程のマネジメント・地域において住民・多職種多機関と協働で回す政策過程とそのマネジメント)		地域福祉援助から発見された地域課題の政策への反映(施策化・事業化・予算化)		

第2節

市町村における地域福祉援助の実際

3つのモデルによる描出

1. 連携が行われる「場」に着目し、地域福祉援助を展開するプロセスを示す政策過程モデル

本項では多機関協働、住民との協働が行われる「場」に着目した「市町村の政策過程モデル」を示す。図1は、ある市町村（以下、A市とする）の取り組み初期を示している。上段に「プロセス」として市町村の政策過程モデルを示し、下段に「場」として第1層：行政組織内、第2層：地域の関係機関との連携ネットワーク、第3層：地域全体を追加したものである。

本項での説明は、住民が生活上の支援を必要とするときに、市町村がその相談に総合的に応じ、サービスを調整し、地域の関係者の協働による社会資源の開発を進めることと、そうした活動の蓄積による地域づくりの一連の取組を主題とする。

地域の関係者の協働による社会資源の開発や地域づくりを政策過程と捉え、それがどのような場で行われたかについて示そうとするものである。このモ

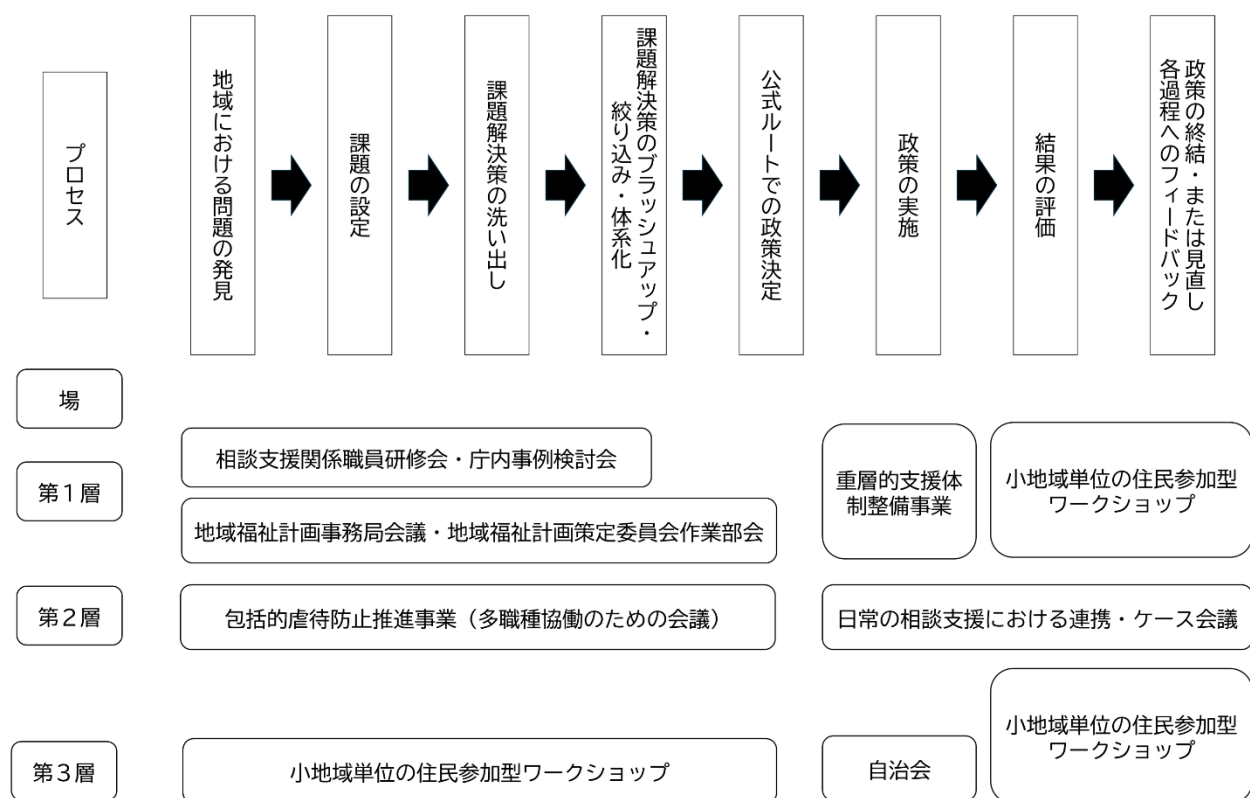
デルは、包括的な支援体制は官民協働で政策過程を進めることにより推進するものという考えに基づいている。住民と行政の間で議論や決定が共有されることで住民が政策決定へ影響を及ぼすことを可能とし、地域生活課題の解決への道筋を立て、多様な主体の協働による解決策の実行につながることを示している。

「地域における問題の発見」から「課題の設定」、「課題解決策の洗い出し」、「課題解決策のブラッシュアップ・絞り込み・体系化」までのプロセスは、第1層では庁内の「相談支援関係職員研修会・庁内事例検討会」、「地域福祉計画事務局会議・策定委員会作業部会」などの庁内会議、第2層では「包括的虐待防止推進事業をはじめとする多職種協働のための会議」、第3層では「小地域単位の住民参加型ワークショップ」の場を通じて進めら

れた。「公式ルートでの政策決定」は行政組織内で取り組まれるが、そこには主に「地域福祉計画事務局会議・策定委員会作業部会」などの庁内会議における組織横断的な協議や調整が関係する。「政策の実施」は、第2層では「日常の相談支援における連携・ケース会議」の場を通じて推進されるが、ここには前のプロセスにおける多職種協働のための会議で培われた顔の見える関係が功を奏する。また、同じ場において「結果の評価」も行われ、それが「政策の終結や見直し、フィードバック」へとつながる。第3層では主に

自治会単位で「政策の実施」が遂行され、結果の評価は、小地域単位の住民参加型ワークショップや、そのほかの自治会の会合や日頃の住民同士の交流の様々な場面で行われる。また、小地域単位の住民参加型ワークショップは官民協働の作業の「場」として企画・運営することにより、その「場」で評価し共有することが、政策の見直しやフィードバックにつながり、次の取組が生まれていく。図は、左から右への一方向で描いているが、実際はこのプロセスが繰り返されていく。

図1 市町村の政策過程モデル（A市の例）



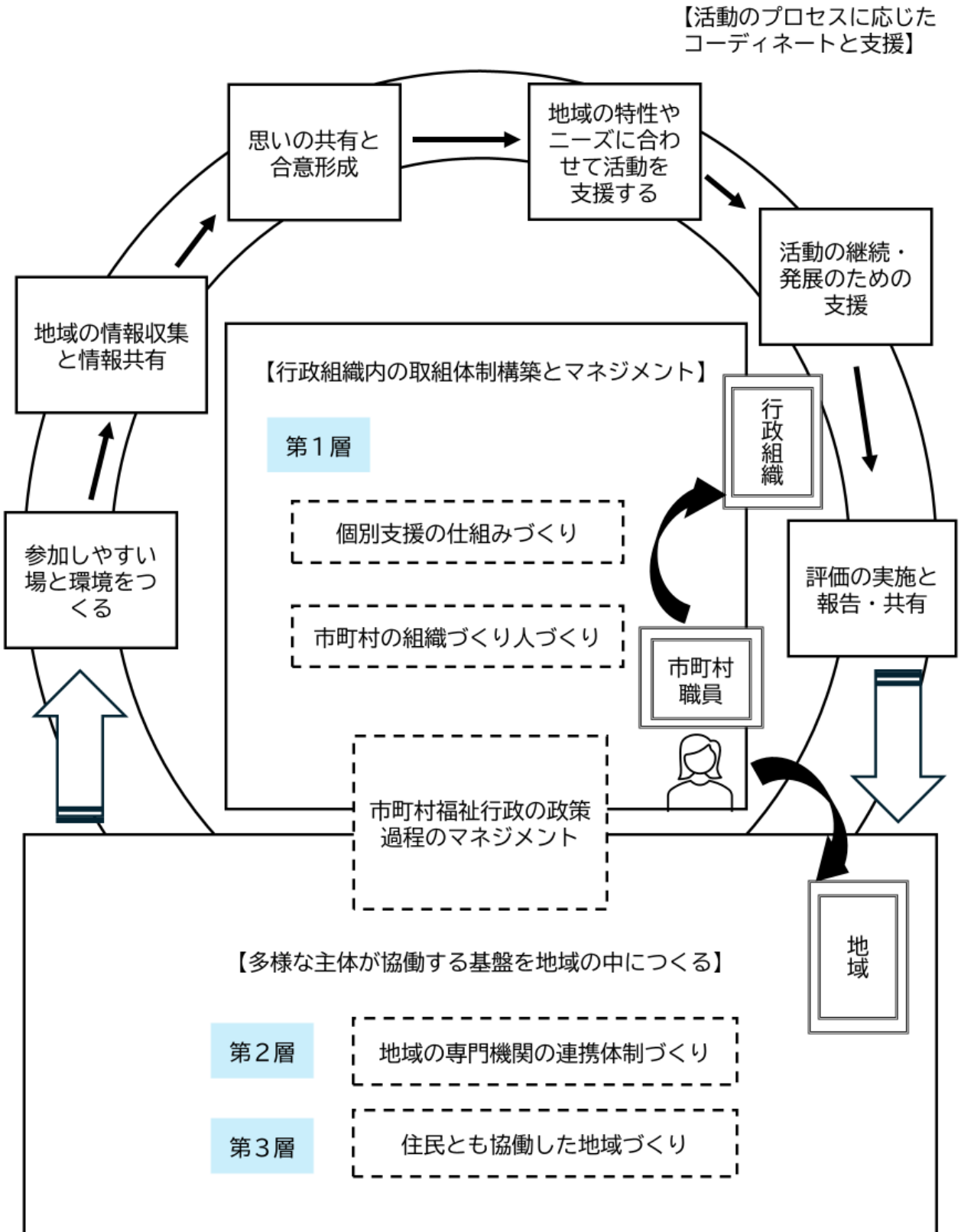
2. 「人」（職員）に着目した市町村職員が行う地域福祉援助の構造モデル

多職種協働を促す「人」に着目した業務の構造モデルを示す（図2）。

職員が「やるべきこと」は、第1層（行政組織内）において、【行政組織内の取組体制構築とマネジメント】としての「個別支援の仕組みづくり」（総合相談窓口の設置や組織内の連携の仕組み）、「市町村の組織づくり人づくり」（市町村の組織編成・意識改革・人材育成）である。また、第2層（地域の関係機関との連携ネットワーク）と第3層（地域全体）において、【多様な主体が協働する基盤を地域の中につくる】ことである。第2層では地域の専門機関の連携体制づくりに取り組み、それと第1層の行政組織内の連携体制とをつなぐ。第3層ではこれらに加えて住民とも協働して地域づくりに取り組む。地域づくりのプロセスは、「（会議体やワークショップなどの）参加しやすい場と環境をつくる」、「（協働するメンバーによる）地域の情報収集と情報共有」、「（協働するメンバー間で）思いの共有と合意形成を図る」、「地域の特性やニーズに合わせて活動を支援する」、「活動の継続・発展のための支援」、「（活動の）評価の実施と報告・（協働のメンバー間の）共有」である。この一連の【活動のプロセスに応じたコーディネートと支援】を行う。また、第1層から第3層にわたって「市町村福祉行政の政策過程のマネジメント」（個別支援から発見された地域課題を政策に反映さ

せることやそのための情報管理、予算管理、事業・業務管理することとプロセス全体のマネジメント）を行う。なお、これらの業務の一部を外部委託するケースが想定されるが、その場合であってもここに示した役割を責任主体としての自治体が担うことに変わりはなく、例えば事業を評価する際に判断できるだけの専門性が必要であり、その点で、専門性を組織内に確保する必要性に変わりはないことを指摘しておきたい。埼玉県においては、アドバイザー派遣の取組を通じてこの点を強調してきたことを申し添える。

図2 市町村職員が行う包括的な支援体制における業務の構造



担うとよい。管理職の役割として、地域づくりに関する他部門の政策との調整が求められる。「3 個別課題から発見される地域課題の解決に向けた取組と政策への反映（市町村福祉行政の政策過程のマネジメント・地域において住民と協働で回す政策過程）」は、地域を基盤として住民・多職種多機関と協働で回す地域福祉援助の政策過程とそのマネジメントをするものである。前項で「市町村の政策過程モデル」に示した政策過程のプロセスを循環させていく役割である。ここでも一般行政職が行政運営の能力を発揮することが期待される。具体的には、個別の援助から発見された地域課題の政策への反映であり、施策化・事業化・予算化を

通して、地域課題を解決するための重要な業務である。この点では管理職が政策化の機能を担うことが期待される。その際には、政策過程モデルで示したプロセスにおける第1層から第3層までの場における協議の結果がエビデンスとなる。

“Evidence-Based-Policy-Making”（EBPM）（政策の企画をその場限りのエピソードに頼るのではなく、政策目的を明確化したうえで合理的根拠（エビデンス）に基づくものとする）のために、多様な主体との協働による政策過程のプロセスを踏んで進めていくことが重要である。

3. 個々の施策や事業がどのような成果を創出し、最終的に住民や地域に対してどのような影響を及ぼすのかを示すロジックモデル（住民と行政の連携による制度の狭間の事例に対する相談支援）

ここでは包括的な相談体制構築により職員の意識変化が促され相談を包括的に受け止めやすくなり、福祉ネットワークの充実が指向され、住民と対話する場づくりに発展した例を示す。対話により住民と行政が目標を共有したことにより、住民が早期発見した事例への行政と住民の協働による支援につながった。支援に携わった住民と行政職員の意識の上では互いの活動が拡大し重なり合う実感が得られ、地域福祉活動における住民と行政の役割分担に関する合意形成がなされ成熟していく様子がみられた。この変化について、

総合相談担当職員の経験を鯨岡（2005）の「エピソード記述」を参考に記述し、このデータを質的に分析し、包括的な支援体制を構築することによる職員への影響と福祉ネットワークへの住民参加の効果を示す。なお、本項においてエピソード記述を紹介するにあたっては匿名性に配慮している。個人が特定されないよう、エピソード記述の内容は省略し概要のみの記載にとどめている。

(1) エピソード記述 (抜粋)

①背景：2年前から「小地域単位の住民参加型のワークショップで市、社会福祉協議会、住民による地域福祉のための話し合いの場を設けていた。(中略)このエピソードはある地区で起きたことである。(後略)

②エピソード：ワークショップ終了後の相談

自治会長と民生委員が市職員のところに来てきた。(中略)自治会長「実は地区の中に心配な家庭がある。民生委員と話し合っ、今日のワークショップで市と地域包括支援センターの人に会ったら相談しようと思っていた。」私は嬉しい気持ちになった。昨年来、ワークショップで自分の地区のことについて話し合っ、住民が予想以上に地域内のことを自分たちで良くしようという意欲に満ち溢れていることに、頼もしさと尊敬の気持ちを抱いていた。そして、総合相談を担当する立場として、要支援者に関する早期発見とその対応は行政の力だけではできることが少なく、住民の理解と協力が欠かせないと思っていた。(後略)

③メタ観察

私は自分に対するバックアップ体制として総合相談の体制があるので、不安なく住民からの相談を受けることができた。また、ワークショップを通じて住民と目標を共有できているので支援の方針が立てやすいと感じた。支援の過程で行政の手が届かないところを

住民の福祉活動が埋めてくれることを実感した。(後略)

この事例では、孤立した家庭を心配した住民がワークショップで行政と協議し、一緒に家庭訪問し、対象者から拒否されながらも住民が中心となって見守りを続け、好機を見極めて行政に声を掛け一緒に訪問し、公的な支援につないだ。支援に携わった住民と行政職員の意識の上では互いの活動が拡大し重なり合う実感が得られ、地域福祉活動における住民と行政の役割分担に関する合意形成がなされ成熟していく様子がみられた。このプロセスを図式化したのが図3である。

(2) 考察

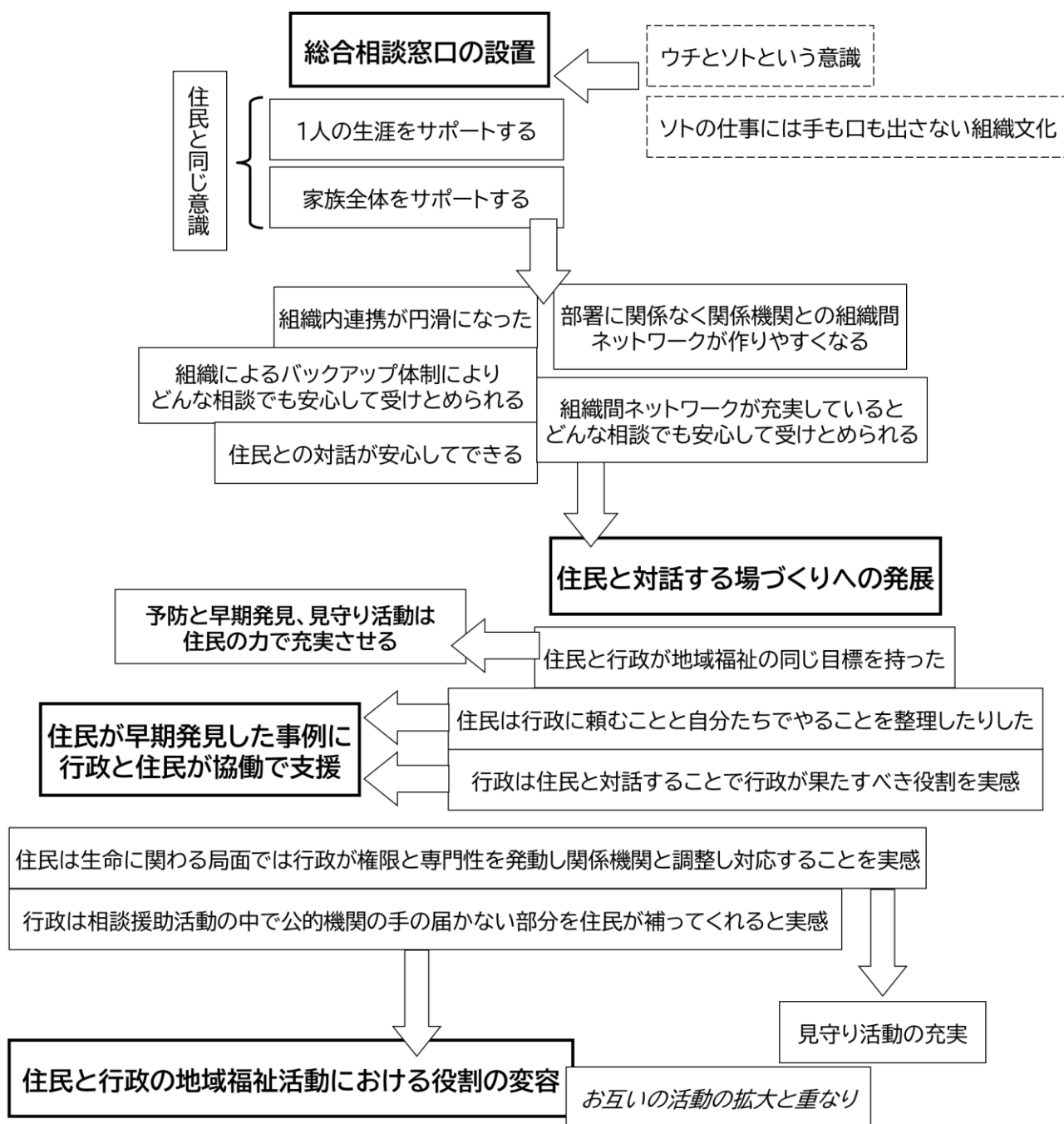
縦割りの組織の場合、職員は自身が所属する部署を「ウチ」、それ以外の部署を「ソト」と考え、「ソト」の仕事には口も手も出さないのが組織成員の礼儀であるかのような意識が育つことがある。そこで総合相談窓口を設置し、職場内研修を通じて「1人の人の生涯を通じてサポートする」、「家族一人一人を縦割りの組織の都合に合わせて分けて考えるのではなく、家族全体をサポートする」という意識を育てた。職場内研修では、従来別の部局に所属しているため話し合う機会がなかった職員同士が担当業務を紹介し合い顔の見える関係を作り、抱える課題を話し合い、事例を検討した。さらに地域包括支援センターや障害者相談支援事業所等の関係機関やNPOなどの多

職種が参加し連携ネットワークづくりをするための研修も取り入れた。包括的な支援体制の考え方は住民が取り組む地域福祉活動の考え方に通ずるものであり、住民と同じ意識をもって福祉に携わるという変化を徐々にもたらし、ていった。その結果、職員は「部署に関係なく関係機関との組織間ネットワークが作りやすくなる」、「組織間ネットワークが充実しているとどんな相談でも安心して受けとめられる」、「組織によるバックアップ体制によりどんな相談でも安心して受けとめられる」という効果を得た。また、安心して住民との対話ができるようになった。住民は地域課題を総合的に考えるので、住民と地域福祉をテーマに話し合うとき、組織が縦割りになっている場合、他の部署に関する様々な課題が示されると後の処理が困難であるため職員は消極的になるが、包括的な支援体制に取り組んでいけば職員が積極的になれる可能性が生まれる。ワークショップという行政と住民が対話する場が、「予防と早期発見、見守り活動は住民の力で充実させる」という目標を住民と行政が共有することにつながっていった。ワークショップでは、行政と住民が同じテーブルにつき、まずは一緒に小地域の福祉課題を挙げることから始め、次にこれを「行政がやるべきこと」「住民がやるべきこと」に分けて図式化する作業を取り入れた。この作業は、住民は行政に頼むことと自分たちでできること・やるべきことを整理

し、行政は行政が果たすべき役割を再認識することにつながった。

こうした変化が生じる中で、住民が早期発見した事例がワークショップに持ち込まれ、行政と住民が協働で支援した。支援に携わった住民は、生命に関わるような危機的な局面では行政が権限と専門性を発動し関係機関と調整し対応することを実感した。行政は相談援助活動の中で公的機関の手の届かない部分を住民が補ってくれると実感した。こうして住民は見守り活動による早期発見の重要性を再認識し、地域のつながりを充実させようとする意識をますます高めた。支援に直接携わった住民と行政職員は、お互いの活動の拡大と重なりという、住民と行政の地域福祉活動における役割の変容を感じた。すなわち、支援を分担すると協働が終わるのではなく、予防・早期発見から支援・評価に至るまで一緒に考え一緒に動き、互いの強みを生かし補い合っていくことで、それまで介入が難しく為すすべがないと思い込んでいた困難な事例にも支援が可能であるという効果を実感したのである。

図3 包括的な支援体制構築が職員に与える影響と福祉ネットワークへの住民参加促進の効果（野村（2015）日本ソーシャルワーク学会第32回大会抄録を改編）



※ 点線は事業実施前の状況、実線は事業実施による変化、太線は変化を抽象化したカテゴリである。矢印は変化の順序を表す。

以上の住民と行政の連携による制度の狭間の事例に対する相談支援について、次にロジックモデルの考え方を援用し、協働型のマネジメント・サイクルを提示する。ロジックモデルとは、評価対象となる事業を因果関係で整理したものである。

図4①②③に、3つのフェーズに分けて、次の5つのポイントが展開していったプロセスを描く。①「重層的支援体制整備事業」を開始し、それが②「住民と対話する場（小地域単位のワークショップ）」につながり、その成果として③「住民主体の見守り活動」が開始された。その結果、④「住民が早期発見した事例に行政と住民が協働で支援」する成果をもたらし、⑤「住民と行政の地域福祉活動における役割の変容と合意」につながったプロセスである5つのポイント①～⑤は図の中で縦書きの太枠で示した。

以下に、図に示した3つのフェーズの展開について説明する。

フェーズ1（組織内の変革）は、重層的支援体制整備事業を開始し、庁舎内に総合相談窓口を設置し、行政組織内の連携体制として職員研修会等の取組を開始したことによる第1層の変化、つまり市町村の行政組織内の変化を表現している。縦割りの組織に由来するニーズを分断して捉える支援方法が、住民の人生を通じて支援するという組織目標を掲げ、組織内連携と学習のための「場」をつくることによって、住民と協働するための対話する場（小地域単位のワークショップ）へと発展し

た。ここには促進因子として、地域福祉計画策定のための住民参画の必要性が組織内で認識されていたことが働いた。

フェーズ2（住民と行政の協働による地域福祉活動の展開）は、住民と対話する場（小地域単位のワークショップ）が、第1層（市町村組織内）において、幅広い部局の職員の参加により、狭義の福祉課題だけでなくまちづくりの課題を取り上げることが出来る結果につながった。また、行政は住民と対話することで行政が果たすべき役割を認識した。それは権利擁護のために必要に応じて措置などの行政の権限を行使したり迅速に関係者を招集して事例検討を行ったり、専門機関と連携して支援計画を立てることなどである。第3層（地域全体）では、ワークショップの運営方針を「住民主体」「住民の意向を尊重した運営」としたことで地域課題を見出す最初の段階から住民と行政が協働し、住民は行政に頼むことと自分たちでやること、すなわち見守り活動や声かけ活動は住民の役割であることが整理されていった。小地域単位のワークショップを社会福祉協議会と行政の協働運営としたことで、社会福祉協議会の提案により「自治会単位のマップづくり」に取り組むこととなった。マップづくりは地域で支援を必要とする人に関する情報共有の効果があり、自然に見守り活動の必要性が認識され実際の活動の充実につながった。こうして自治会単位の活動が進んだが、一方で進んでいる自治会とそうでない

自治会が出てきた。そこで社会福祉協議会が自治会単位の相談に応じて個別に支援していった。このようなプロセスによって住民と行政が地域福祉の同じ目標を持った。それは支援を必要とする状況になっても地域の助け合いによって安心して住み続けることが出来るまちづくりであり、そのための住民主体の見守り活動が進められていった。

フェーズ3（官民協働による包括的な支援）では、住民主体の見守り活動によって、住民が異変に気づき、市の総合相談窓口で相談し、市は組織内の連携体制を活用して早期介入することにつながった。従来であれば市では担当課をどこにすべきか決めかねるような、年齢や障害の有無が明確でなく状況もはっきりしない相談であっても、市と住民が協働した家庭訪問や、声かけをして状況把握に努めるような早期介入が実現した。このように住民が早期発見した事例に行政と住民が協働で支援する結果につながり、その支援によって住民は生命に関わるような重大な局面では行政が権限と専門性を発動し関係機関と調整して対応することを実感した。行政は、相談援助の活動の中で公的機関や専門機関の手の届かない部分を住民が補ってくれるのだということを実感した。このように最終的な成果として、住民と行政の地域福祉活動における役割の変容、すなわち従来はその間に隙間があったものが、互いが歩み寄り重なり合うことで支援の隙間がなくなるような変容がみられ、互いがその役割を合意したのである。

地域福祉活動への住民参加が促進されたと評価できる結果であった。

表3に包括的な支援体制を構築する業務の構成要素と本項で提示したモデルの関係を示す。

図4① フェーズ1（組織内の変革）

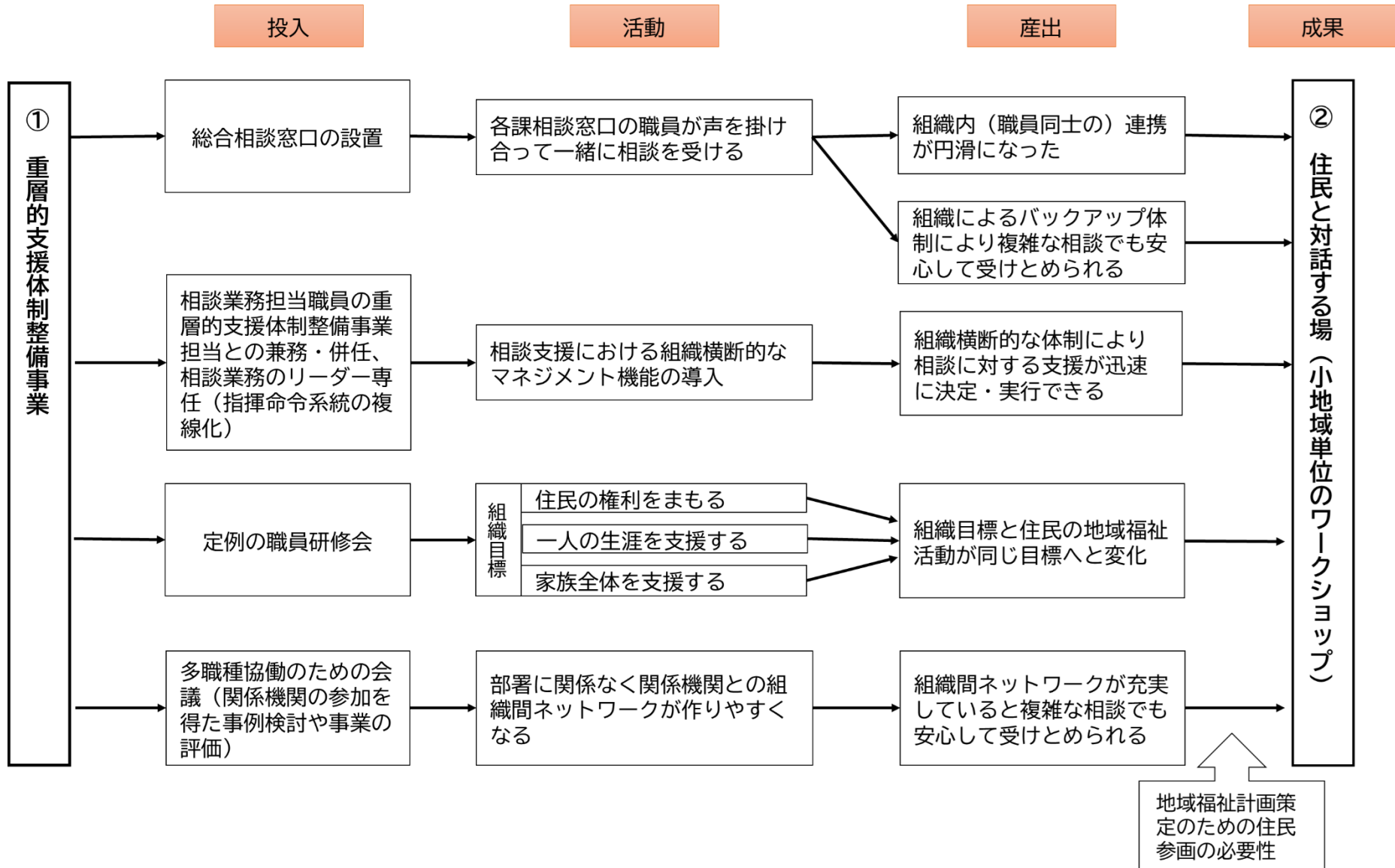


図4② フェーズ2（住民と行政の協働による地域福祉活動の展開）

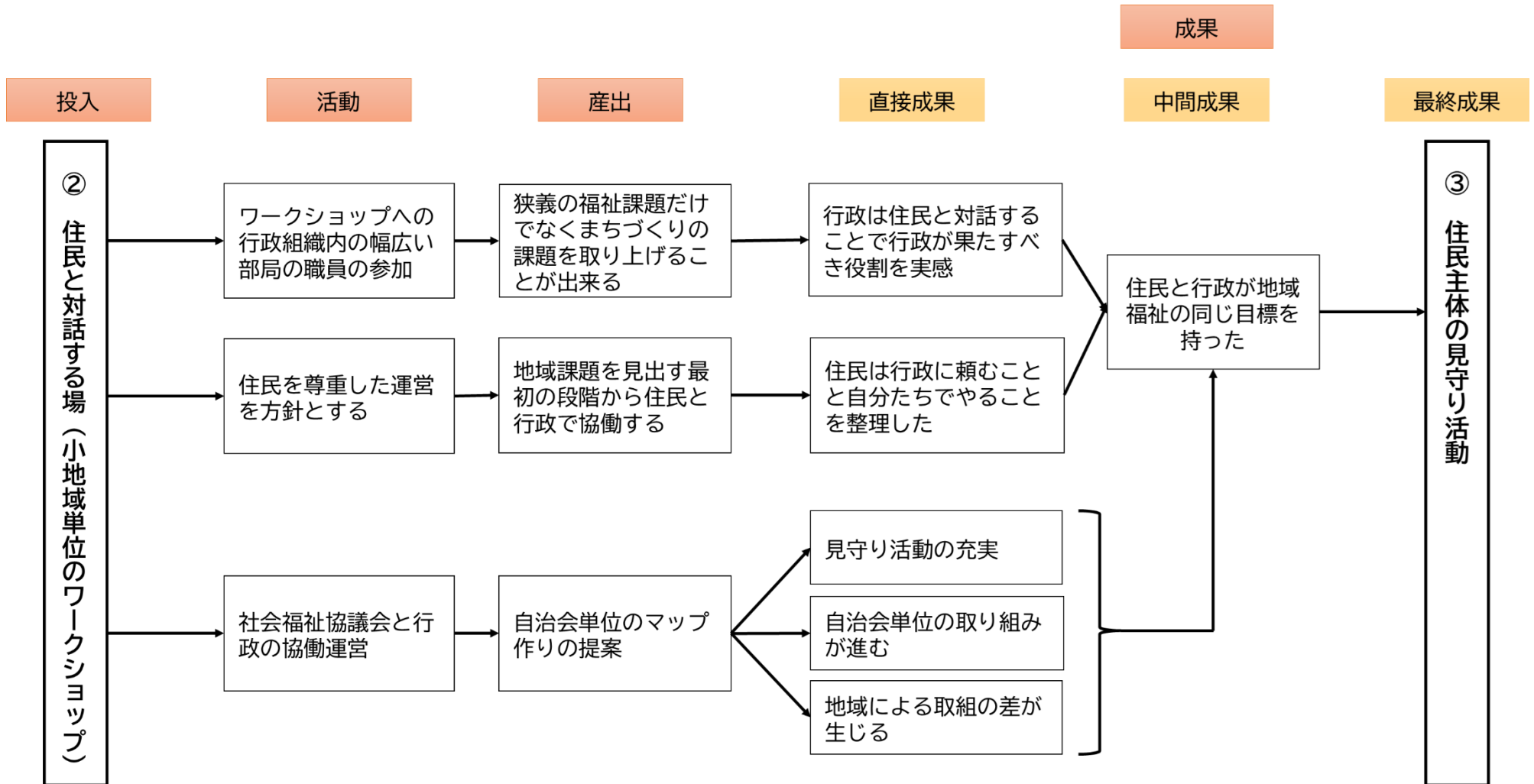


図4③ フェーズ3（官民協働による包括的な支援）

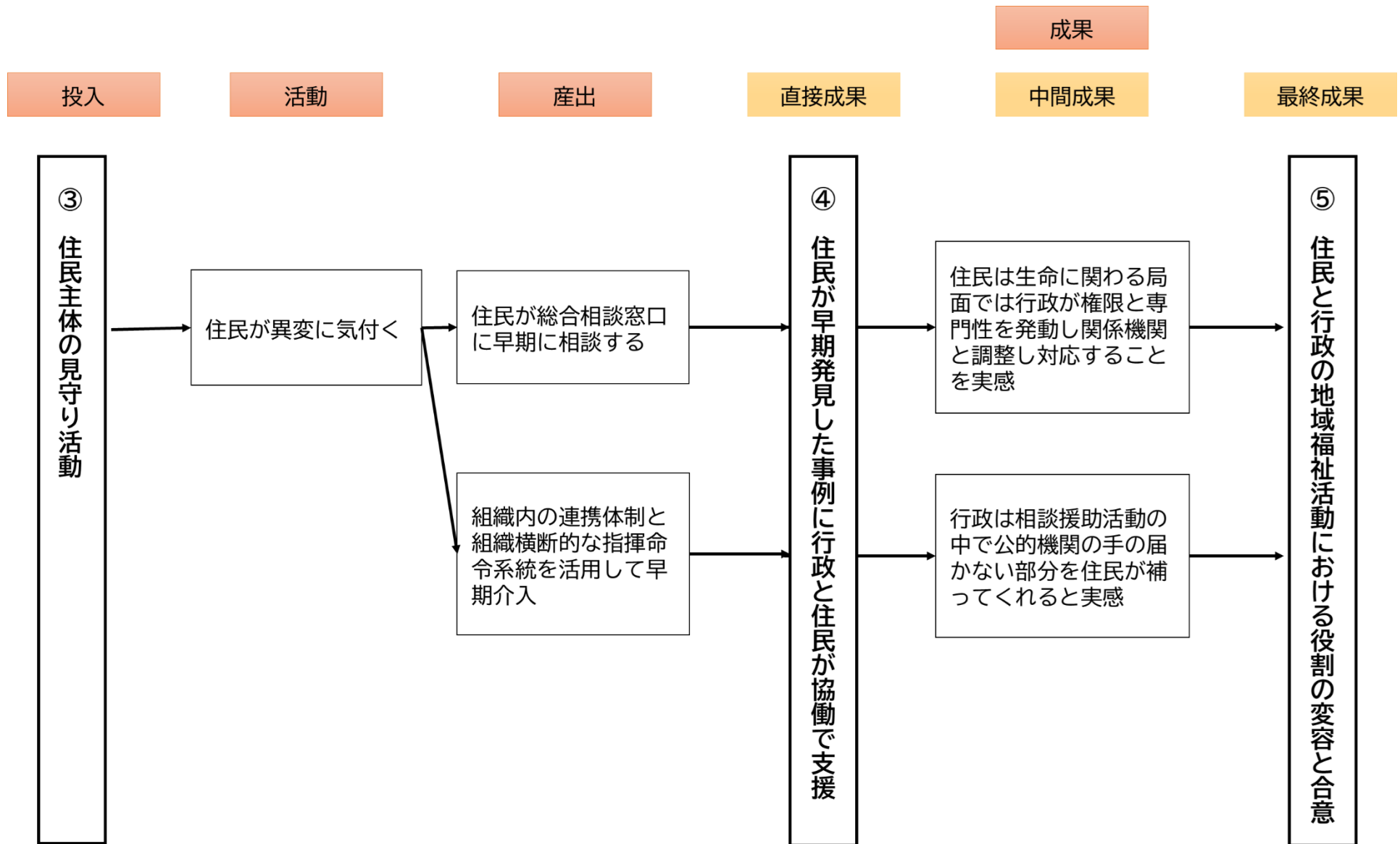


表3 包括的な支援体制を構築する業務の構成要素と本項で提示したモデルの関係

場 (対象エリア)	地域福祉援助業務の構成要素	モデル
第1層 (行政組織内)	<p>1 包括的な相談支援の仕組みづくり(個別支援の仕組みづくり)</p> <p>(1) 対象者の生活全体を視野に入れたニーズ把握 (2) 多職種、複数の部署による総合的なアセスメント (3) 多様な担い手の参加による総合的な支援計画作成 (4) 総合的な支援の実施と多様な担い手の参加による評価組織づくりと連携体制づくり</p> <p>2 包括的な相談支援のための体制づくり</p> <p>(1) 市町村の組織内の体制づくり・人づくり(市町村の組織編成・意識改革・人材育成)</p> <p>①総合相談を受理する機能(ワンストップ窓口)の確保 ②複合的な相談を調整する機能の確保 ③組織目標の共有、それを具体化するための行動目標づくり ④職員間の情報共有、研修、意識改革のための場(会議等)づくり</p>	
第2層 (地域の関係機関との連携ネットワーク)	<p>(2) 関係機関との連携ネットワークづくり(地域内の専門機関との連携体制の構築)</p> <p>①関係機関との包括的支援の目標共有 ②顔の見える関係づくりのための事例検討や会議の開催</p>	
第3層(地域全体・住民の参画を得た地域を基盤とした取組)	<p>(3) 包括的支援のための地域づくり(住民や民間団体の参画を得た地域づくり)</p> <p>①地域福祉計画策定・進行管理のプロセスを活用した住民と職員の協働による地域課題の検討 ②住民組織や民間各種活動団体との目標や思いを共有する場づくり ③住民組織や民間各種活動団体との協働による地域福祉活動の推進</p> <p>3 個別課題から発見される地域課題の解決に向けた取組と政策への反映(市町村福祉行政の政策過程のマネジメント・地域において住民と協働で回す政策過程)</p> <p>(1) 個別課題を通じた組織課題と地域課題の発見 (2) 組織課題と地域課題の組織内における情報共有、解決策の検討・実施 (3) 地域課題の地域内における情報と思いの共有、解決策の検討・実施 (4) 個別課題、地域課題、組織課題の解決に向けた政策・施策立案</p>	

第3節

市町村の課題と解決策

ここでは、市町村の課題と解決策について、専門性と包括性・継続性の観点から再構成し、人・組織・施策を視座に述べる。

1. 市町村の課題と解決策①：2つの専門性（ソーシャルワークの専門性と公務員としての専門性）

（1）ソーシャルワークの専門性

ある市町村が企画・実施した地域の福祉課題を検討するワークショップの様子を以下に紹介する。

住民が参加し、自治会ごとに地図を囲んで支援を必要とする人がいないかどうかについて話し合ったところ、次のような意見が出された。「地域でのちょっとした支援は行政に頼らず自分たちで『どうにかしたい』し、実際に『どうにかしよう』と動いている」「『どうにかしよう』としても出来ない専門的な知識が必要なことが起きたら役所に頼りたい」。これは住民が求める生活に関する相談と支援の一つの形であり、住民は「役所」に専門性を求めていると言える。それはどのような専門性だろうか。ここでの住民の求めは、言い換えれば「困ったときに、

まずは身近な顔見知りの人たちに相談することで、必要に応じて役所に情報が伝わり、さらに必要なら専門機関へと支援がつながっていくシステム」である。とすれば、専門性は、困りごとの情報（相談）を総合的に受け止め、適切にアセスメントし、直接支援を提供し、必要に応じて専門機関の支援につなぎ、支援の全体をマネジメントすることである。ここで必要なのは、個別課題の理解と個別課題の解決に向けた相談援助（マイクロソーシャルワーク）、役所の組織内と地域内における課題の共通認識/解決に向けての相談援助の仕組みづくり・連携体制づくり/これらの計画化・事業化（メゾソーシャルワーク）、地域づくりや政策化（マクロソーシャルワーク）であり、

ソーシャルワークの専門性に他ならない。ソーシャルワークの専門職として自治体に配置されている職種としては、社会福祉士や精神保健福祉士が挙げられるが、すべての市町村に十分な人数が配置されてはいるとは言えず、実際にはこれらの資格を持たない職員も数多く相談や援助の業務、重層的支援体制整備事業に携わっている。公務員としての専門性に、ソーシャルワークに一部対応できる要素があり、実務経験を重ねながらこうした業務を担っていると考えられる。

他の職種として、これまでの地域共生社会政策の議論の中では保健師の専門性についてあまり取り上げられてこなかったが、重層的支援体制整備事業や相談援助の業務において、多くの市町村で保健師が活躍している。「地域における保健師の保健活動に関する指針」（厚生労働省）では、基本的な方向性として「地区活動に立脚した活動の強化」「地域特性に応じた健康なまちづくりの推進」「地域のケアシステムの構築」等が示されている。また、行政保健師は全世代を対象に地区活動を展開してきた歴史がある。市町村で人材の育成や確保を検討する際には、社会福祉士だけでなく保健師を含めて、さらには一般行政職にも範囲を広げ、それぞれの職種の役割を再定義し、ソーシャルワークの機能をどのように組織内に確保していくか検討する必要がある。検討の際には、表2で示した業務の構成要素別の「市町村の担当職員の職種」「市町村担当部局の管理職の

役割」を参考にすることができる。これを各市町村の地域福祉計画や重層的支援体制整備事業実施計画に当てはめ、また、それぞれの職種の配置状況を踏まえ、どのような人材の配置や育成計画が必要かを検討するとよい。検討結果を市町村の人材育成計画に反映させ、短期的な対応だけでなく、中長期的にも発展を志向することが求められる。

具体的には、包括的な支援体制の構築や重層的支援体制整備事業に関して、社会福祉士や精神保健福祉士、保健師などの専門職がどの事業を担うのか、一般行政職はどの事業を担うのか、また、公務員としての専門性や能力としてはどのような要素を重視して人材を配置すべきなのかを検討し、明確にすることである。例えば個々の事例に対する相談援助技術については専門職が能力を発揮し、相談業務に付随する部局間の調整、政策の総合化に関しては一般行政職の専門性を発揮するような、それぞれの強みを生かす人材活用の工夫が求められる。

（２）公務員としての専門性

次に、包括的な支援体制において必要な、公務員としての専門性はどのようなもので、どのような適性をもった職員を配置すればよいのだろうか。以下、かなり高い能力を要求することになるが、これは一人の職員にすべてを求めるという意味ではなく、担当する部署の職員たちのチーム力で全体をカバーすることをイメージしている。

包括的な支援体制の構築や重層的支援体制整備事業は、地域において幅広い関係者の協働により政策過程を展開する活動である。活動の推進にあたっては、それぞれの地域の成り立ちや文化、人口の年齢構成や人々の営みの違いに合わせ、住民や多様な活動主体と協働していく必要があり、ローカル・ガバナンスの手腕が問われる。基本的姿勢として、縦割りの組織に縛られず、視点を地域に立脚させたものとする。能力としては地域を基盤とした取組を独自に開発する創造力や行動力が求められる。多様な主体によるネット

ワークを設計し維持管理する調整力やコミュニケーション能力、ネットワークを構成する各主体の活動の理念や強み・弱みを把握し、共通の目標を設定し、相互補完的に各主体の能力を組み合わせる能力が求められる。また、地域福祉の政策・施策・事業の企画力や、その実現のために組織内を調整する能力などの行政運営の専門性が求められる。そのほかに、人々が思いを共有する「場」をつくり、住民や各種専門機関の専門職とともに、他者の悩みや苦しみに共感し、悩みや苦しみが早期に発見され予防できるよう、多様な活動主体と協働して活動に取り組むことができる人材が求められる。言い換えれば、人々の気持ちに共感する力があり、生活者の視点が持てることである。この点はこれまで行政職員に求められる能力として言及されることはあまりなかったが、人材配置を検討する際には考慮すべきと考える。

（３）専門性確保の対策、留意点

以上のように、職員の専門性は、ソーシャルワークの専門性と、公務員としての専門性の両方が求められる。この２つの専門性を確保するために、次のような具体策が考えられる。

住民のニーズには地域特性、地域文化が関わっており、それらを理解するためには、地域に出向いて直接住民と直接話す機会をもち、それを一定期間継続することが必要である。しかし

市町村では一般的に２～３年ごとの人事異動が制度化されており、それがニーズ把握を阻害する要因となっている。この阻害要因をいかに排除していくかが課題である。抜本的な改革にはコストも時間もかかるため、現行の市町村の組織や人員体制をベースに解決策を考えると、１つは一般行政職と専門職のそれぞれの強みを生かした役割分担を確立することである。地域福祉援助

は対象とする「場」や「人」が幅広く、施策化や事業化の際に行政組織の部局を越境した政策の総合化の能力が求められる。一般的に専門職よりも幅広い部局で経験を積むことが多い一般行政職の能力が活かされるとよい。

ここで、福祉部局に限らず自治体組織全体に目を向けて人材育成について考えると、地域づくりは様々な分野の政策で重要なキーワードとなっている。地域福祉活動の充実、包括的な支援体制構築は、地域の多様な活動主体と協働する取組へと大きく飛躍するきっかけとなる可能性がある。住民参加や協働、開かれた行政が要請される今、現場実践する市町村職員が求められている。また、役所内の縦割りの壁、行政と民間との壁、行政と地域との壁などを越境し、多様な人々と様々な連携のネットワークを構築することができるような職員が求められている。こうした職員像を現実のものにするきっかけとして、市町村の政策の中で、包括的な支援体制の構築や重層的支援体制整備事業は有効な手段を提供する業務の一つであると言える。例えば、職員研修の一環として、地域において住民と協働する活動を経験することを取り入れることは有効であると考えられる。地域づくりに取り組む市町村職員は、住民と協働する場においては、立場を越えて自らも一人の生活者の立場になって他者と共感し、ともに考え行動することが必要である。「地域」ではこうした態度や行動をとりつつ、「地域」で把握したニーズや住民とともに見出

して地域課題や解決策を「職場」に持ち帰り、そこでは政策立案者や事業担当者としての本来の職員としての立場で行動するのである。社会福祉士や保健師、あるいは地域におけるこうした活動について知識や経験がある職員は、このような仕事をする場の違いによって態度や行動を切り替えることが身に付いていると考えられる。一方で、一般行政職でこうした経験がない場合は難しいかもしれない。これからの自治体職員にとって住民との協働は大変重要であることから、専門職に限らずすべての職員について、例えば新任期に研修として住民と協働する機会を設けるなどの工夫により、住民とともに考え行動し、住民に向けて自らを「開く」こと、住民と思いを分かち合うことを経験することが有効である。ただしここで、自治体の状況として、行政改革により職務の外部委託や職員数の削減が進められ、地域に出向き丁寧に住民と関わる時間を確保することが困難な状況にあるという問題が横たわっていることも忘れてはならない。職員が地域に出向いて活動できる時間と体制を確保する必要があるが、働き方改革まで含めて考えると課題が非常に多く、今後も検討が必要である。次にもう1点指摘しておきたいことがある。専門職は、組織の中で必要とされているからこそ配置されているはずだが、上司や同僚がすべて専門性を理解しているとは限らず、自らの専門性に関して他職種からの理解を得る努力をし、組織内で調和を保ち、専門職としての役割

を果たすことができるよう調整している実態がある。そこで市町村の人事部局や福祉部局の管理職に次のことを求めたい。専門職は組織内で配置される人数が少なく専門性を理解されにくいということ認識し、これを改善し専門職にとってその専門性を発揮しやすい組織づくりをしてほしい。さらに言えば、この「自らが所属する組織内において他職種から理解を得て連携体制を円滑に保つことを重視している」点は、総合相談や包括的な支援体制の中核として活動する市町村職員にも共通している。アドバイザーの関わりを通して総合相談や包括的な支援体制の中核として活動する市町村職員と交流する中で、職務上留意している点として、これと似た話を何度か聞く機会があっ

た。例えば、組織内で理解を得るため、さらには協力体制を円滑に保つために、仕事を断らず、自らが率先して困難な事例に対応し、ときには担当する業務の範囲を超えていると分かっているにもかかわらず柔軟に動く努力をしていること、その結果多忙になっていることを耳にした。包括的な支援体制を担当する職員の仕事は、困難を極める組織マネジメントを内包している。これからの地方公務員像への期待を象徴しているようにも見え、公務員の中で新たな一つの専門職、あるいはチームとしての新たな専門的機能であると言えるのかもしれない。周囲がその仕事への理解を深め、バーンアウトを防ぐ必要があることを指摘したい。

2. 市町村の課題と解決策②：包括性・継続性

(1) 包括性について

重層的支援体制整備事業のような地域を基盤とした職務は、事務分掌規程によって部局ごとに仕事が割り振られている地方自治体組織の性質にはなじまない。本来市町村は複合的で連鎖したような問題状況を前提として組織や仕事のあり方を考えなければならないが、縦割りの組織がそれを阻んでいる。現行の組織のまま職員が地域を基盤とした多様な主体による取り組みの現場に身を投じると、市町村の組織内調整を求められる結果となるが、それは簡単な仕事ではない。現場職員レベルで部局を越えて組織内調整をする仕組みを持たない多くの組織にあっては、そ

れが大きな負担となる。このような課題について、ここでは事業の包括性の課題として捉え、解決策として考えられることを述べる。自治体の総合計画、人材育成計画、地域福祉計画は、それぞれに担当部局があり、個々に策定や評価が執り行われるが、これらをしっかりと連動させることである。具体的には、自治体の経営戦略を検討する場において、各部局が推進している施策を総合的な視点で捉えなおす機会を設けることなどが挙げられる。その機会としては、部局長の経営戦略を検討する場や、若手職員や有志によるプロジェクト形式の場が考えられる。そこでは、

各部署が日頃の業務の中で把握している住民の意見を集約し、把握していないのならその機会を設け、職員も生活者の視点で施策を見直し、これらの情

報を検討の土俵に乗せることである。縦割りの組織を越えて政策を総合化する工夫が無ければ、包括的な支援体制を実現することは難しい。

（２）継続性について

地域福祉の実践活動においては「想い」を共有すること、個別支援の現場や協働の場で共感することが必要であるが、職員の業務が展開のプロセスごとに分断されていると、「何のためにこの事業が必要か」「この事業はどんな効果をもたらすのか」などを実感することが難しい。個別支援と地域づくりの取り組みを総合的にマネジメントし、継続性を確保することが重要となる。市町村の規模によって違いはあるが、一人の職員が市町村全域の個別支援も地域づくりもすべて担うことは不可能に近い。当然、事業計画や人員体制に合わせて、複数の職員や委託先の担当者が分担することになる。規模が大きい市町村では複数の部署に分けて担当することもあるだろう。一部を外部委託する例も少なくない。その際に、個別支援から抽出された地域の課題を住民・関係機関・行政の協働でつくる協議の場に持ち込み、立場は違っても「私たちの力で何とかしたい」という「想い」を共有し、互いの強みと弱み、何ができて何ができないのかを理解し合い、その地域で可能な限りの支援を組み立て、不足する資源は創造しようとする、この一連のプロセスを、いかに継続性をもって展開するかがカギになる。解決策の提案としては、前項と

同様に、総合計画、地域福祉計画、人材育成計画の連動を挙げる。例えば、地域福祉計画を根拠に、地域福祉援助に携わる職員は一定の年数以上継続してそのポストに配置する必要があるとし、その職員には数年のスパンでどのような仕事を担わせるのかを示し、あわせてどのような適性が求められるかを明確にする。その上で職員のキャリアデザインや希望を考慮しつつ適正な人材を配置し、中長期的に必要な人材の確保計画を人材育成計画に盛り込むようにすることなどが考えられる。

1. はじめに

第1章でも述べられているように、本報告書で取り上げてきた「埼玉県市町村総合相談支援体制構築事業」

(平成30年度～現在に至る)は、第5期埼玉県地域福祉支援計画(目標年次平成30年度～令和2年度)に盛り込まれた。当時、埼玉県地域福祉推進委員会委員(作業部会長)であった筆者は、当時の福祉政策課担当職員と共に、平成29年度埼玉県地域福祉推進委員会作業部会においてアドバイザー派遣の事業を構築することを検討し、計画に盛り込むこととなった。それは、第5期地域福祉支援計画で、埼玉県内

全63市町村において、総合相談支援体制を構築することを目標として盛り込むこととしたためである。

本章では、筆者が平成25年度から埼玉県シラコバト基金審査委員や社会福祉法人認可事業審査委員として関与を始め、平成29年度から埼玉県地域福祉推進委員会に関与(第5期委員会委員・作業部会長、第6期委員会委員長)し、現在まで同委員会市町村総合相談体制構築推進部会長として参画してきた立場から、埼玉県の取り組みの意義と今後の方向性について述べることにしたい。

2. 埼玉県において市町村総合相談支援体制構築事業が創設された背景と成果

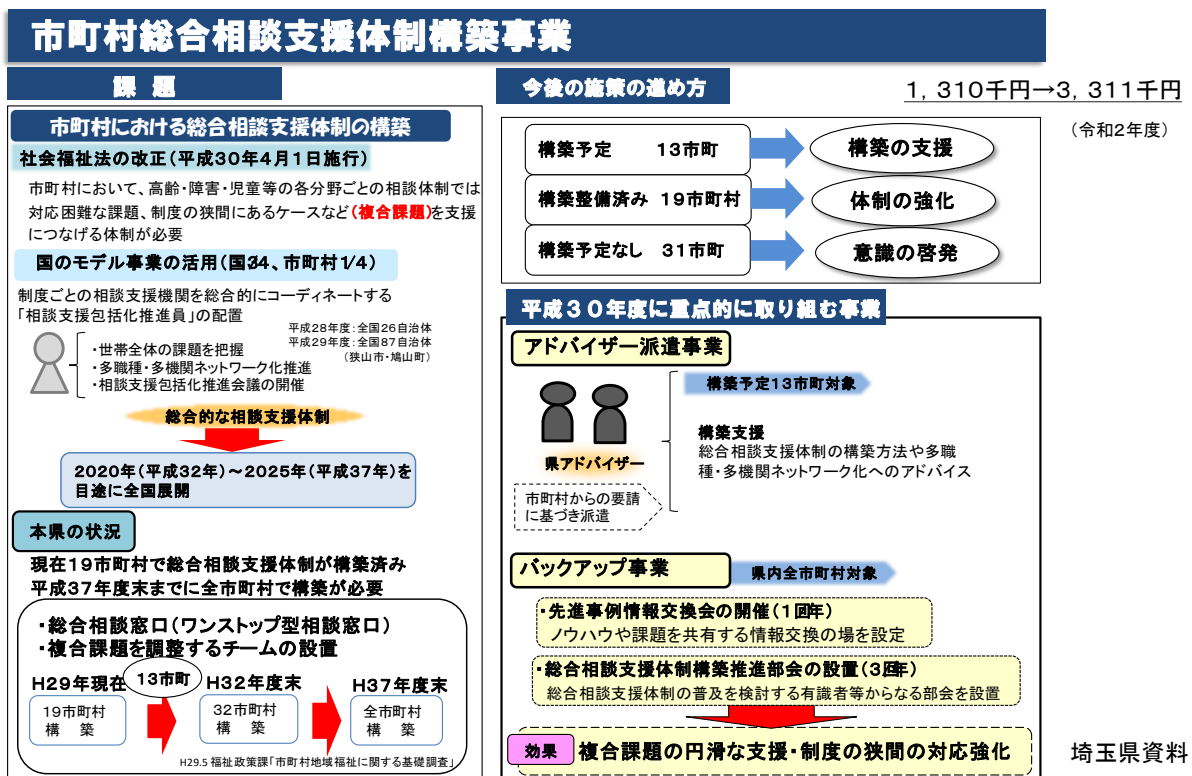
なぜ、埼玉県は、他の都道府県に先んじて、全市町村で総合相談支援体制を構築するという目標を掲げることができたのであろうか。それは、もちろん当時の国における社会福祉法改正による市町村地域福祉計画の努力義務化と第106条の3に「市町村における包括的支援体制構築の努力義務化」が盛り込まれる動向を踏まえたものであるが、それ以前から、埼玉県が取り組

んできた背景が存在する。埼玉県は、第2期埼玉県地域福祉支援計画(目標年次平成21～23年度、委員長：大橋謙策)の段階から、地域福祉と地域包括ケアを統合した計画づくりを意識的に取り組んできた。国が平成20年度に最初の「地域包括ケア研究会」を組織し、地域包括ケアの考え方を示した動向を、埼玉県はいち早く地域福祉の推進と結び付けて計画化を図ってき

た。この取り組みは、先見の明があり、この第2期埼玉県地域福祉支援計画から総合相談の考え方が示され、その構築が目指されている。第2期埼玉県地域福祉支援計画の目標年次は平成21～23年度であり、平成20年度までに検討された内容であると考えれば、国の動向を見据えた迅速で的確な計画策定が行われたと判断できよう。つまり、本報告書で取り上げられてきた「埼玉縣市町村総合相談支援体制構築事業」は、地域福祉と地域包括ケアを意識的に統合し、総合相談支援体制を早い段階から構築したいという埼玉県の考え方が貫かれて、平成30年度に新規事業として結実したと言える。また、埼玉県は、アドバイザー派遣の事

業をいくつかの事業で展開してきた背景も有している。それらを参考としながら「埼玉縣市町村総合相談支援構築事業」は、自治体や社会福祉協議会、地域包括支援センター、民間団体等で総合相談支援の体制構築に実際に取り組んできた人々に部会員となっただき、上から自治体にアドバイスをするというのではなく、市町村がワーキングチームを作る前段階から、市町村担当者等と共に体制構築を考えていくことを重視した。つまり、体制構築は言葉だけ伝達をしても構築できるものではなく、各市町村の実情を踏まえた体制構築を共に行っていく姿勢を貫いてきたということである。本報告書に登場している部会員の献身的な地域

図1 埼玉縣市町村総合相談支援体制構築事業（福祉政策課資料）



への入り方は、敬服するものがあり、その姿勢や行動力に本事業は支えられてきた。また、本事業の担当は、当初福祉政策課が担当し、その後、地域包括ケア課に引き継がれ、「重層的支援体制整備事業」の動向やその県内での実施状況を踏まえながら本事業は実施されてきたが、各担当者の熱意に支えられてきた点大きい。毎年、市町村総合相談支援体制構築推進部会を開催するにあたり、総合相談支援体制を構築するための県研修を実施するとともに、県内市町村の実情を把握し、市町

村からアドバイザー派遣の依頼を受けて調整するとともに、アドバイザーと一緒に市町村に入り、それに先んじて市町村の課題や問題意識を丁寧に受け止め、アドバイザーと各市町村との共有を図ってきた。この点は、第2章の座談会でアドバイザーとしてどのように関わってきたのかが述べられているのでご参照いただきたい。これらの丁寧な実践の積み重ねがあったからこそ、本事業が8年間も継続し現在も続いていると言えるであろう。当初は63市町村のうち、10数か所の市町村のみ

図2 第6期埼玉県地域福祉支援計画市町村における包括的な相談支援体制の構築の支援



埼玉県の取組



第6期埼玉県地域福祉支援計画(令和3年度～令和5年度) 抜粋

施策の体系

(課題)

本県では、今後、少子高齢化のさらなる進展が見込まれます。このため、高齢者が住み慣れた地域で安心して暮らせるようにするため、医療・介護・介護予防・生活支援・住まいを一体的に提供する地域包括ケアシステムの構築をはじめ、障害者・児童・生活困窮者等の相談支援やサービスの充実、権利擁護体制の充実を進めてきました。

しかし、福祉分野ごとの相談支援体制では対応困難なケースが増加しており、地域住民の複雑化・複合化した支援ニーズに対応する重層的な支援体制の構築が必要となっています。

(方向性)

市町村において既存の相談支援等の取組を生かしつつ、地域住民の複雑化・複合化した支援ニーズに対応する重層的な支援体制の構築支援に取り組めます。

また、児童、高齢者、障害者への虐待や権利擁護についても住民に身近な行政機関である市町村が適切に対応するための体制強化を支援します。

施策の展開

(市町村における包括的な相談支援体制の構築の支援)

住民の複雑化・複合化した支援ニーズに対応するため、制度や分野の縦割りを超えて、市町村関係各課、相談支援機関、関係団体の連携を強化するため、市町村における包括的な相談支援体制の構築を進めます。

数値目標

項目	基準年	目標年
ワンストップ型総合相談窓口や複合課題を調整するチームの設置市町村数	26市町村 (令和2年4月1日)	全市町村 (令和6年4月1日)

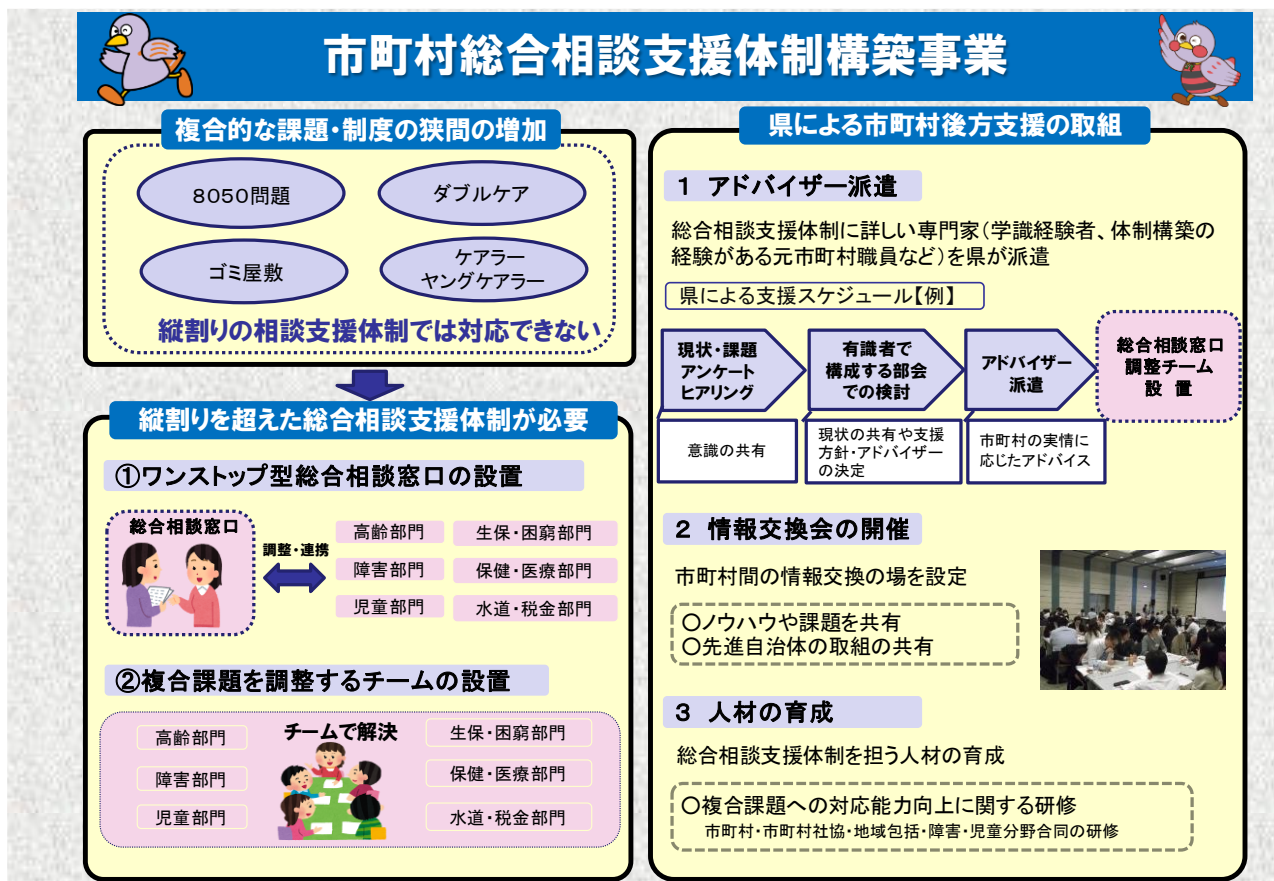
埼玉県では、「埼玉県ケアラー支援条例」の制定を受け、令和3年3月には「埼玉県ケアラー支援計画」を策定。

同計画においてもケアラーからの相談などに対応するため、包括的な支援体制の整備に取り組む市町村への支援を取組に位置づけており、地域福祉支援計画と同様の数値目標を設定。

が総合相談支援の体制が整備済みの状況でスタートした。当時は、63市町村のうち31市町村が体制整備の予定なしと埼玉県福祉政策課「市町村地域福祉に関する基礎調査」（平成30年3月）で回答しており、全市町村で総合相談支援体制を構築する計画の目標は、実現が険しく遠い目標値に見えたものである。

しかし、令和7年4月に、埼玉県内全63市町村で総合相談支援体制が構築されたことが確認された。まさに、これまでの地道な取り組みが成果を結んだと多くの関係者の方々に感謝申し上げたい。

図3 埼玉縣市町村総合相談支援体制構築事業



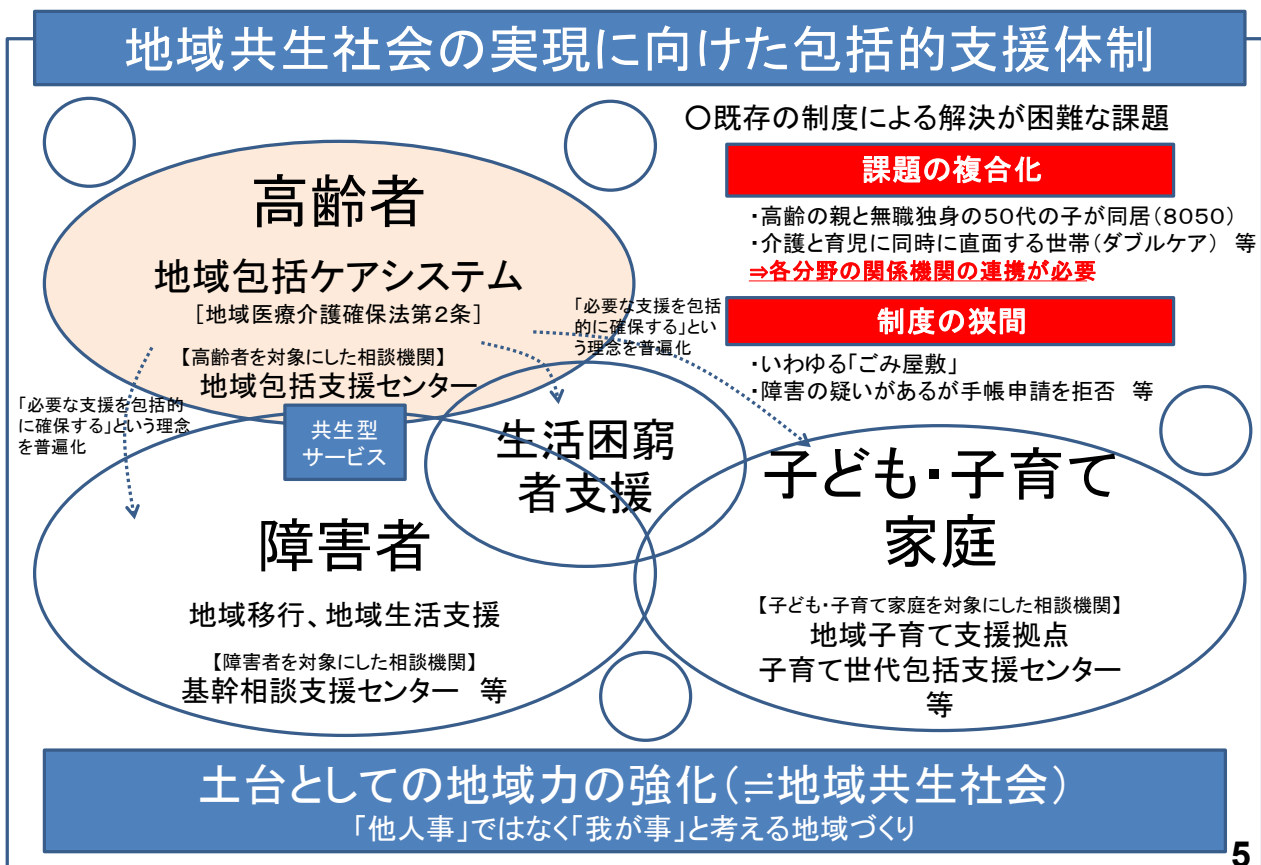
3. 国の動向と埼玉県における今後の方向性

国は、平成27年10月に「一億総活躍国民会議」を安倍晋三内閣総理大臣の私的諮問会議として設置し、「ニッポン一億総活躍プラン」を平成28年6月に閣議決定し、10年先の未来を見据えたロードマップを示しながら、様々な法改正を実施してきた。

「地域共生社会の実現」を目指した取り組みは、令和7年で10年目を迎えた。平成29年社会福祉法改正により第106条の3に市町村の包括的な支援体制の整備が努力義務化され、令和2年社会福祉法改正では、第106

条の4に「重層的支援体制整備事業」が創設され、多くの自治体に取り組んでいるところである。しかし、その基盤となる地域活動がコロナ禍で縮小し、その回復の動きが鈍化していることは深刻である。介護保険法改正により平成27年から始まった生活支援・介護予防を展開する「生活支援体制整備事業」においても、中核的な地域活動を行う人材の不足の声が報告されている。つまり、従来積み重ねてきた地域力が弱まってきているのではないかという危惧である。このような地域における

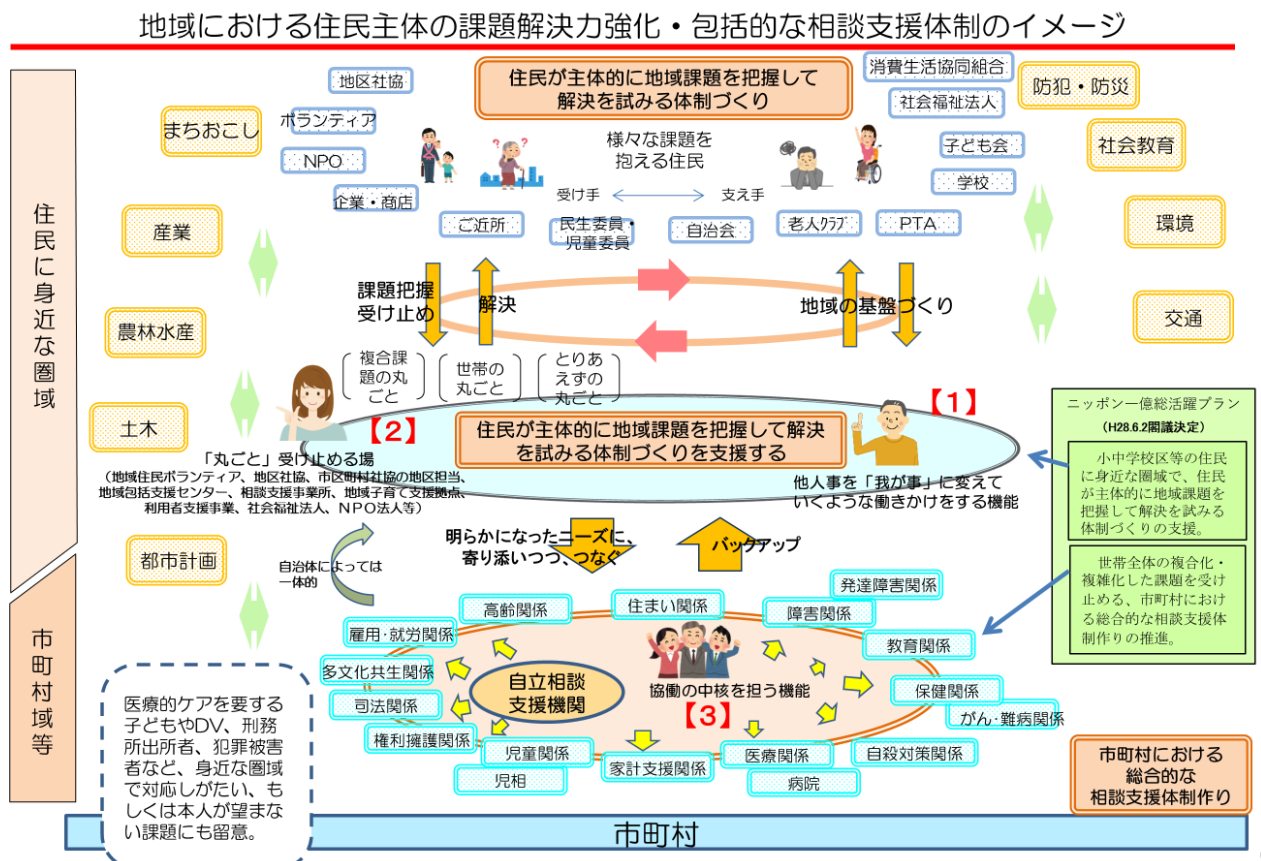
図4 地域共生社会の実現に向けた包括的支援体制（出典：厚生労働省）



人材不足は、都市部のみならず地方においても、人口減少等を理由に深刻化している。図4のような包括的な支援体制を各自治体が整備するように努めている一方で、筆者が危惧するのは、図5にあるような住民主体の課題解決力を強化していく活動が、十分に取り組みられていないのではないかという点である。それは、コロナ禍の影響のみならず、これまで地域活動を担ってきた人材の高齢化や地域活動の中心を担ってきた高齢者が就労するようになり、地域活動への参加が減少しているのではないかという危惧である。

例えば、町内会・自治会の加入率は、コロナ禍以降は、川口市（令和2年：71.7%⇒令和7年：53.3%）や所沢市（令和2年：71.3%⇒令和7年：55.9%）等で大きく低下傾向にある。埼玉県東南部都市連絡調整会議『令和5年度自治会加入促進についての調査研究報告書』（令和6年2月）において公表された数値を見ても、町内会・自治会加入率が草加市：45.84%、越谷市：59.02%、八潮市：40.67%、三郷市：72.73%、松伏町：45.23%（令和5年4月1日現在）、

図5 地域における住民主体の課題解決力強化・包括的な相談支援体制のイメージ（出典：厚生労働省資料）



吉川市：63.44%（令和4年4月1日現在）と、加入率は低水準となっている。このような地域の状況を踏まえ、今後の埼玉県内における地域福祉の推進や包括的な支援体制の構築を検討していく必要がある。なぜなら、地域における包括的支援体制とは、相談窓口を総合相談化することだけでは実現できず、各種相談機関との連携や地域づくりが展開され、ネットワークが構築されてこそ包括的な支援体制が実現するからである。

今後は、図5にあるような地域づくりを踏まえた相談支援体制を構築していくことが求められており、この取り

組みは行政だけでは推進していくことが難しい内容である。社会福祉協議会やNPO、相談機関としては、地域包括支援センターや障害の基幹相談支援センター、また令和6年度より創設されたこども家庭センターとの連携が不可欠であり、地域づくりにおいては、町内会・自治会や民生委員・児童委員との連携、介護保険の生活支援体制整備事業やこども食堂、生活困窮者支援における地域づくり、障害の地域生活支援拠点等の事業等との連携が重要となってくるだろう。県内の市町村においては、ますます分野横断的な包括的・総合的な視点が求められる。

4. 重層的支援体制整備事業のみに依拠しない包括的な支援体制の整備と都道府県による広域的支援への期待

一方で、図6にあるように厚生労働省が推進する「重層的支援体制整備事業」が全国展開されるなかで、埼玉県内でも14市町が本格実施をしている（令和7年度現在）。

しかし、厚生労働省は、令和7年3月12日に公表された令和6年度社会・援護局主管課長会議資料において、標記交付金の基準額の引き下げとともに、多機関協働事業等の委託の取り扱いを含む大きな方針転換を示した。

また、今後、新規に重層的支援体制整備事業に取り組む自治体に対して、財源的に縮小の方針を令和7年11月に、重層的支援体制整備事業交付金として令和8年度から新規に事業を行う

自治体の補助縮小の方向性が示された。この方向性は、今後、重層的支援体制整備事業に取り組む予定であった自治体にとっては、市財政部局や委託団体との関係から推進意欲をそがれる状況となっている。この意味するところは、重層的支援体制整備事業のみに依拠しない、包括的な支援体制の構築を検討していかなければならないということである。また、令和7年11月14日の厚生労働省「重層的支援体制整備事業交付金」（事務局説明資料）では、「事業を実施する自治体における課題」として「事業を実施する自治体の約2割において、支援ニーズを把握できていない状況。事業の実施（特に地域づ

くり)に当たって、自治体においては
 庁内連携、地域住民との連携や協働の
 在り方について課題感あり」との考え
 方が示された。その上で、「包括的な
 支援体制の整備 国・都道府県への期
 待」として、「◇包括的な支援体制の
 整備に当たって、事業の実施・未実施
 に関わらず、多くの自治体において体
 制整備のノウハウの提供や実務面での
 手続への支援を求める声がある。◇特
 に中小規模の自治体においては、都道
 府県による広域的な支援が重要ではな

いか。」(下線、筆者)との考え方が
 示されている。今後、都道府県への期
 待はさらに高まる傾向にあり、埼玉県
 としても、総合相談支援の体制は全市
 町村で整備されたとはいえ、実態面
 の整備や推進が不可欠な段階であり、
 広域的な支援がますます求められるで
 あろう。

図6 重層的支援体制整備事業実施予定自治体(令和6年10月時点)
 (出典:厚生労働省資料より抜粋して加工)

令和7年度 重層的支援体制整備事業 実施予定市町村(令和6年10月調査時点)①

○ 令和7年度においては、47都道府県の473市町村が実施(対前年度比+127市町村)。

都道府県名	市町村名	都道府県名	市町村名	都道府県名	市町村名	都道府県名	市町村名	都道府県名	市町村名
北海道	小樽市	青森県	藤崎町	秋田県	大仙市	栃木県	足利市	埼玉県	狭山市
北海道	旭川市	青森県	大鰐町	秋田県	にかほ市	栃木県	栃木市	埼玉県	鴻巣市
北海道	苫小牧市	青森県	田舎館村	秋田県	仙北市	栃木県	鹿沼市	埼玉県	草加市
北海道	千歳市	青森県	板柳町	秋田県	井川町	栃木県	日光市	埼玉県	越谷市
北海道	登別市	岩手県	盛岡市	秋田県	大湯村	栃木県	那須塩原市	埼玉県	桶川市
北海道	北斗市	岩手県	宮古市	山形県	山形市	栃木県	さくら市	埼玉県	北本市
北海道	七飯町	岩手県	北上市	山形県	鶴岡市	栃木県	那須烏山市	埼玉県	吉川市
北海道	京極町	岩手県	遠野市	山形県	長井市	栃木県	下野市	埼玉県	ふじみ野市
北海道	妹背牛町	岩手県	釜石市	山形県	天童市	栃木県	市貝町	埼玉県	白岡市
北海道	北竜町	岩手県	奥州市	山形県	遊佐町	栃木県	壬生町	埼玉県	川島町
北海道	鷹栖町	岩手県	滝沢市	福島県	福島市	栃木県	野木町	埼玉県	鳩山町
北海道	東川町	岩手県	矢巾町	福島県	会津若松市	栃木県	高根沢町	千葉県	市川市
北海道	津別町	岩手県	岩泉町	福島県	郡山市	栃木県	那珂川町	千葉県	船橋市
北海道	斜里町	宮城県	仙台市	福島県	いわき市	群馬県	太田市	千葉県	木更津市
北海道	厚真町	宮城県	富谷市	福島県	須賀川市	群馬県	館林市	千葉県	松戸市
北海道	新ひだか町	宮城県	大河原町	福島県	川俣町	群馬県	みどり市	千葉県	野田市
北海道	音更町	宮城県	涌谷町	福島県	南会津町	群馬県	みなかみ町	千葉県	柏市
北海道	鹿追町	秋田県	能代市	茨城県	土浦市	群馬県	玉村町	千葉県	市原市
北海道	大樹町	秋田県	横手市	茨城県	古河市	群馬県	明和町	千葉県	流山市
北海道	広尾町	秋田県	大館市	茨城県	つくば市	群馬県	千代田町	千葉県	八千代市
北海道	幕別町	秋田県	湯沢市	茨城県	那珂市	埼玉県	川越市	千葉県	鎌ヶ谷市
青森県	青森市	秋田県	鹿角市	茨城県	東海村	埼玉県	川口市	千葉県	君津市
青森県	鯉ヶ沢町	秋田県	由利本荘市	栃木県	宇都宮市	埼玉県	行田市	千葉県	浦安市

5. 本事業の総括と今後の展望

重層的支援体制整備事業が創設され以降、埼玉県市町村総合相談支援体制構築事業も大きく影響を受けてきた。もちろん、このアドバイザー派遣を依頼してくる市町村のすべてが重層的支援体制整備事業を実施するわけではないが、その大多数の自治体が重層的支援体制整備事業の事業実施を意識し、その事業実施を構想に入れながらアドバイザー派遣を依頼してきたという傾向は大きかった。その意味で、国の重層的支援体制整備事業の補助縮小の動きは、今後当該事業の実施を念頭に置いていた市町村にとっては、残念な方向性となったと言わざるを得ない。

しかし、従来、国の事業は3～5年を目安に、その事業の方向性は縮小され、新たな事業へと発展的に改組されていく傾向にあったことは多くの関係者が知るところであろう。そうであるならば、今後の埼玉県における展開としては、重層的支援体制整備事業との連動を重視しつつ、重層的支援体制整備事業を実施しない市町村において、どのように社会福祉法第106条の3にある「包括的な支援体制の整備」を具現化していくのか。その実践的な展開の支援をどのように行っていくのかを検討していく必要性が高まったと言えるだろう。元より、63市町村全てが重層的支援体制整備事業に取り組むことは、想定にしにくいことであった。その点からするならば、本事業が展開をしてきた「市町村と相談支援体

制を共に考え、市町村が具現化していくサポートを行う」ことを、改めて、再重視すべき段階に来ているのではないだろうか。

埼玉県市町村相談支援体制構築事業は、社会福祉法第106条の3における「市町村における包括的支援体制の整備の努力義務化」に対して、埼玉県として、独自にその具体的な展開を実施した事業であり、全63市町村が総合相談支援の体制整備を終えるという地域福祉支援計画の目標達成を実現した。この支援に取り組んだ埼玉県の広域的支援の役割は、重要で大きなものであった。その成果をここに評価したい。

一方で、総合相談支援は、体制整備だけでは終わらない。具体的なニーズに対応していくためには、相談支援体制の具体的な実施体制とそれを実現する人材が求められる。今後、埼玉県のような都道府県に求められる広域的な支援の役割について、以下述べることにしたい。

第一に、体制整備後の具体的な実施体制に苦慮している市町村の広域的支援である。市町村行政は、人事異動が不可避である。そのため、体制整備に取り組んだ人材は人事異動で代わることが通常で、担当者の人事異動後に、その体制維持に苦慮している市町村は多いと推察する。体制整備のシステム構築の課題は、現在も継続していると認識すべきであろう。

第二に、包括的支援体制を推進する専門人材の確保である。体制整備を行った後、そのシステムを動かしていくのは人材である。包括的支援体制を実現するためには、分野横断的な多問題・複合的な課題に対応できる専門人材が必要である。また、行政組織の中で体制を継続していくためには、行政組織を理解している人材の位置づけも不可欠である。つまり、福祉・医療・保健・教育・住まい・地域づくり・まちづくりをチームで取り組む専門人材の確保と市町村行政内の組織をつなぐ公務員、そして、民間団体をつなぐネットワークを担う人材がチームアプローチで取り組むことが求められる。これらは、埼玉県内で取り組まれてきたコミュニティソーシャルワーク機能を理解している職員の配置が不可欠ではないだろうか。

第三に、地域福祉財源の確保である。重層的支援体制整備事業が財源問題で議論があるように、地域福祉推進における課題は財源問題である。地域福祉を推進するためには、それを担う社会福祉協議会等の推進組織に対して、人件費を含めた適切な財源が確保される必要がある。事業実施と人件費確保は、セットで議論されなければならない。この財源確保の方法の検討である。

第四に、人口減少を踏まえた地域における地域福祉の担い手確保の課題である。民生委員・児童委員の確保が先般の一斉改選で大きく課題となったように、地域において地域住民が地域福祉の担い手として活動する環境が厳し

くなっている。これは、民生委員確保のみならず、既に指摘した町内会・自治会の加入率低下にも象徴される。今後は、社会福祉法人の地域貢献（地域における公益的な取組）、埼玉県孤独・孤立官民連携プラットフォームで存在感を見せるNPOとの連携・協働、民間企業による社会的責任（CSR）、大学の地域貢献・連携など、各市町村において地域を活性化させる取り組みを加速化させる必要がある。人口減少の危機感が高まるなかで、地域で活動している住民の間には、後継者不足が周知の課題となっている。埼玉県といくつかの市町村が連携した広域事業の展開も魅力的かもしれない。

第五に、外国籍の住民に対する支援である。コロナ禍以降、外国籍の方々が福祉の窓口相談に来ることが日常化してきた。しかし、まだ福祉の窓口は、多文化共生としてのソーシャルワークが展開される段階には至っていない。埼玉県が広域的支援の観点から、この環境整備が難しい市町村に対して後方支援をしていくことが、今後の地域福祉支援計画を策定・推進していく上で、求められていくのではないだろうか。

第六に、当事者が活躍する地域づくりである。地域共生社会の実現において示されたように、これからは双方向型社会が目指されている。認知症基本法やこども基本法、障害者アート等の社会参加、ひきこもり本人や家族の自己肯定感や自尊感情を回復する支援などで指摘されている当事者が地域で活

躍する社会づくりである。孤独・孤立が大きな社会問題となるなかで、認知症の高齢者であれ、貧困に悩む子どもたちであれ、多様な立場の人々が社会とつながり、多様な社会活動や体験活動を行っていきけるような社会づくりは、埼玉県が広域に地域福祉の推進として担ってほしい課題である。

6. おわりに

以上のように、本事業の総括と今後の方向性を述べた。埼玉県の本事業は、厚生労働省からも注目され、本事業の部会には厚生労働省の職員が何度もオブザーバー参加をしていただいた。

我々の励みにもなったので感謝申し上げます。また、埼玉県の事業は、他県へも広がりを見せている。静岡県を始め、いくつかの県で埼玉県をモデルとした事業が展開されていることも重要な成果であろう。

財源問題は、厚生労働省のみならず、埼玉県も埼玉県内の市町村も同様の課題である。地域福祉財源をどのように生み出すのか。それは、国における新たな法制化が必要だと個人的には考えている。例えば、社会福祉協議会の役割を、現在よりも具体的に法律に明記することで、予算の確保がしやすくなることも想定される。この点については、また別の機会にまとめて考察することとしたい。

もっとも重要なことは、これまで地域活動を担ってきた人々が、高齢期を

迎え、コロナ禍もあり、その活動が縮小傾向にあることである。子ども食堂など企業からも注目される活動はあるだろう。埼玉県がプラットフォームとなり、県内市町村と連携・協働し、多様な主体が取り組んでいく。その活動には、課題を抱えている人びとも中心にいる事業展開が一層求められるのではないだろうか。市町村総合相談支援構築事業は、現在もその役割を必要としており、多くの人々を結びつける懸け橋となっている。この報告書の公開を契機に、さらに県内市町村の支援が加速することを期待したい。

編集後記

本報告書は、平成30年度から令和7年度までの市町村総合相談支援体制構築推進部会の歩みをまとめたものである。市町村の実情に沿ったきめ細かな支援を行うためアドバイザー派遣制度を導入し、同時に市町村における課題の把握と支援策の検討のためのアドバイザーによる会議体を設置した。これらの体制を基盤として包括的な支援体制の構築を目指してきた。

市町村が包括的な支援体制を構築する際には、行政組織による縦割りの弊害を克服するための大きな変革が求められる。全庁的な理解と協力を得ながら地域福祉の視点から政策の企画や調整を行う必要があり、精神的な負担が大きい仕事である。アドバイザーは市町村の担当職員に寄り添うことを心がけ、対話を重ねて課題を把握し、ニーズに合わせて対応してきた。十分な支援ではなかったと思うが、担当者の悩みに共感しつつ客観的な視点から地域の強みや良さを指摘させていただいたことは、難易度の高い仕事に果敢に挑戦する方々にエールを送ることにつながったかもしれない。

アドバイザーが得た知見は部会での議論を通じて集約され、次の活動へと活かされていった。部会の知見が蓄積してきたと感じた頃、数名のアドバイザーが退任されることとなった。その貴重な知見が退任に伴って失われるのではないかという危惧の念が共有され、報告書作成のきっかけとなった。包括的な支援体制の取組は個別性に富むため報告書としてまとめ上げることは簡単ではないが、それでも挑戦しようという声に反対する意見は皆無であった。これまでの歩みを丁寧に紹介するとともに、今後の展開を見通せるような指針としての報告を目指し、これまで関わった方の総力を結集し取り組んだ。

市町村の取組はこうしている間にも進化し続けている。本報告書で提示した知見やモデルは進化に合わせてバージョンアップが求められる。ただ、地域福祉の活動にはそれぞれに物語があり、それを共有した上で明日に向かっていくことがとても重要なのである。この点で本報告書が誰かの助けになることを期待して筆をおく。

埼玉県地域福祉推進委員会
市町村総合相談支援体制構築推進部会員
野村 政子（東都大学）

参考・引用文献（50音順）

- 鯨岡峻（2005）『エピソード記述入門-実践と質的研究のために』東京大学出版会
- 厚生労働省（2017）「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部，「『地域共生社会』の実現に向けて（当面の改革工程）」（2月7日）
- 埼玉県（2009）「第2期埼玉県地域福祉支援計画 だれもが安心、だれもが自立 一支援合いの埼玉をめざして一」（3月策定）
- 埼玉県（2015）「第4期埼玉県地域福祉支援計画 『地域デビュー』『おせっかい』『ネットワーク』で地域力を高める埼玉づくり」（3月策定）
- 埼玉県社会福祉審議会答申（2008）「新たな地域生活支援のあり方について 一共生・自立支援型社会福祉システムの構築一」（9月17日）
- 埼玉県東南部都市連絡調整会議（2024）『令和5年度自治会加入促進についての調査研究報告書』（令和6年2月）
- 内閣官房（2016）「ニッポン一億総活躍プラン」（6月2日閣議決定）
- 中島修（2021）「第5章 包括的な支援体制の構築における都道府県の役割」宮城孝編著／日本地域福祉学会地域福祉と包括的相談・支援システム研究プロジェクト『地域福祉と包括的支援システム－基本的視座と先進的取り組み－』明石書店，pp. 91－109
- 中島修（2026）「地域における福祉人材の不足」『社会福祉学 Vol. 66-4』日本社会福祉学会，pp. 89－94
- 野村政子（2015）「市町村福祉総合相談体制構築が職員に与える影響と福祉ネットワークへの住民参加促進の効果について－エピソード記述によるケーススタディー」日本ソーシャルワーク学会第32回大会抄録
- 野村政子（2020）市町村における総合的な相談支援とその体制を構築する業務の構成要素，第50回日本看護学会論文集，pp. 19－20
- 野村政子（2023）「地方自治体の地域福祉援助の在り方：包括的な支援体制を主題とした保健師による地域づくりからの接近」立正大学博士（社会福祉学）甲第4号

執筆者・作成協力者一覧（順不同・敬称略）

はじめに	中島 修
第1章	埼玉県地域包括ケア課
第2章第1節	埼玉県地域包括ケア課
	田中 悠美子 篠原 純史 野村 政子 小平 慶一 菊本 圭一 秋山 由美子 金子 真由美
第2章第2節 第1項	
第2章第2節 第2項	田中 悠美子 篠原 純史
	金子 真由美 梅本 晶絵 彦坂 祐輔
第2章第3節	
	後藤 徳子（川越市） 丸山 直人（川越市） 石川 哲也（川口市） 栗原 征宏（狭山市） 熊木 しづ子（ふじみ野市） 仲野 公堅（ふじみ野市） 大川 優生（ふじみ野市） 齋藤 芸路（鳩山町）
第2章第4節	
第3章	野村 政子
第4章	中島 修
おわりに	野村 政子
全体編集	埼玉県地域包括ケア課

令和7年度部会員（敬称略）

No.	所属（令和7年度時点）	氏名
1	文京学院大学人間学部人間福祉学科 学科長	中島 修
2	東都大学ヒューマンケア学部看護学科 教授	野村 政子
3	立教大学コミュニティ福祉学部福祉学科 兼任講師 一般社団法人ケアラーワークス 代表理事	田中 悠美子
4	埼玉県立大学保健医療福祉学部社会福祉子ども学科 准教授	篠原 純史
5	社会福祉法人埼玉県社会福祉協議会地域福祉部地域連携課 課長	矢部 葉子
6	社会福祉法人所沢市社会福祉協議会企画総務課 課長	梅本 晶絵
7	さいたま市桜区南部圏域地域包括支援センター 管理者	彦坂 祐輔
8	元ふじみ野市市民生活部長 福祉部福祉総合支援チーム参事 兼 チームリーダー	熊木 しづ子
9	川口市福祉部障害福祉課 課長補佐 兼 支援第2係長	石川 哲也
10	狭山市福祉部福祉政策課 トータルサポート室	栗原 征宏
11	鳩山町地域包括ケアセンター所長 兼 地域包括ケア担当 主幹	齋藤 芸路

本書作成協力者（順不同・敬称略）

No.	所属・経歴	氏名
12	特定非営利活動法人 日本地域福祉研究所 監事 主任研究員 (元世田谷区 副区長) ※委員就任時の所属 市町村総合相談支援体制構築推進部会 令和5年度委員	秋山 由美子
13	元三郷市会計管理者 福祉部 副部長 兼 ふくし総合相談室長 ※委員就任時の所属 市町村総合相談支援体制構築推進部会 令和5年度委員	小平 慶一
14	社会福祉法人けやきの郷 業務執行理事 (元鶴ヶ島市社会福祉協議会 事務局次長) ※委員就任時の所属 市町村総合相談支援体制構築推進部会 令和5年度委員	菊本 圭一
15	川越市 福祉部 地域包括ケア推進課 福祉相談センター所長 兼 福祉部調整幹 ※委員就任時の所属 市町村総合相談支援体制構築推進部会 令和5年度委員	後藤 徳子
16	埼玉県社会福祉協議会 生活支援部 生活支援課長 ※委員就任時の所属 市町村総合相談支援体制構築推進部会 令和6年度委員	金子 真由美
17	ふじみ野市 福祉部 地域福祉課 課長 ※令和7年度時点	仲野 公堅
18	ふじみ野市 福祉部 地域福祉課 副課長 兼 福祉総合支援チーム チームリーダー ※令和7年度時点	大川 優生
19	川越市 福祉部 福祉推進課 副課長 ※令和7年度時点	丸山 直人

事務局

No.	所属	氏名
20	埼玉県福祉部地域包括ケア課 課長	今井 隆元
21	埼玉県福祉部地域包括ケア課 副課長	額田 信志
22	埼玉県福祉部地域包括ケア課 主幹	武井 礼子
23	埼玉県福祉部地域包括ケア課 主査	濱島 寛明
24	埼玉県福祉部地域包括ケア課 主事	齋藤 遥生

(令和7年度作成)