

「断らない窓口づくり」は、「誰ひとり取り残さない地域社会づくり」につながるか

～重層的支援体制整備事業の考察～

阿部康弘（東京自治研究センター研究員）

■制度創設の背景

重層的支援体制の整備は、断らない窓口づくりからはじまる。社会福祉法の改正により 2021 年度、重層的支援体制整備事業（以下、「重層支援事業」という）が創設された。

社会保障は、これまで人生において典型的と考えられる課題の解決を目指すという、基本的なアプローチのもとで発展してきた。子ども・障害者・高齢者といった対象者の属性や要介護・虐待・生活困窮といったリスクごとに制度を設けた対応である。しかし、かつて日本社会を特徴づけてきた社会のあり方が変わり、それに伴って国民生活も変化する中で、様々な支援ニーズが表れるようになってきた。対象者ごとの支援体制だけでは、人々が持つ様々なニーズへの対応が困難になってきたのである。困難・生きづらさの多様性・複雑性は以前も存在していたが、かつては、血縁・地縁・社縁などの共同体の機能が受け止め、また、安定した雇用等による生活保障が強かった時点では、福祉政策においても強く意識されてこなかった。この事業の創設は、これまでの福祉制度・政策と、人々の生活そのものや生活を送る中で直面する困難・生きづらさの多様性・複雑性から表れる支援ニーズとの間にギャップが生じてきたことを背景としている。

一方で、地域の様々な動きに目を向けると、人と人のつながりや参加の機会を生み育む多様な活動を通して、これまでの共同体と異なる新たな縁が生まれている。その中には、特定の課題の解決を念頭に始

まる活動だけでなく、参加する人たちの興味や関心から活動が始まり、それが広がったり横につながったりしながら関係性が豊かなコミュニティが生まれている活動もある。厚生労働省は、社会の変化に伴って生じている課題と、これからの可能性の両方に目を向けた上で、重層支援事業を創設した。

■制度の概要

重層支援事業は、市区町村の支援機関や地域の関係者が断らず受け止め、つながり続ける支援体制を構築することをコンセプトとし、「属性を問わない相談支援」、「参加支援」、「地域づくりに向けた支援」の 3 つの支援を一体的に実施するものである。重層支援事業を構成する各事業の内容と展開のイメージは次のとおりである。①から③の事業を支えるのが④以降であり、それぞれの事業は個々に独立して機能するものではなく、一体的に展開することで一層の効果が出るとされている。【新規】と表記されたものが、重層支援事業により新たに導入された事業である。（義務ではなく自治体による手挙げ方式）

- ①包括的支援相談事業 属性や世代を問わず包括的に相談を受け止める。
支援機関のネットワークで対応する。
複雑化・複合化した課題については適切に他

- 機関協働事業につなぐ。
- ②参加支援事業【新規】 社会とのつながりを作るための支援を行う。
利用者のニーズを踏まえた丁寧なマッチング
やメニューをつくる。
本人への定着支援と受け入れ先の支援を行う。
う。
- ③地域づくり事業 世代や属性を超えて交流できる場や居場所
を整備する。
交流・参加・学びの機会を生み出すために個
別の活動や人をコーディネートする。
地域のプラットフォームの形成や地域におけ
る活動の活性化を図る。
- ④アウトリーチ等を通じた継続的支援事業【新規】
支援が届いていない人に支援を届ける。
会議や関係機関とのネットワークの中から潜
在的な相談者を見つける。
本人との信頼関係の構築に向けた支援に力
点を置く。
- ⑤他機関協働事業【新規】 市町村全体で包括的な相談体制を構築する。
重層支援事業の中核を担う役割を果たす支
援関係機関の役割分担を図る。

なお、関係機関間の連携やプランの適切さ、支援の終結、資源の把握や創出等について検討するため、他機関協働事業において重層的支援会議を行うとされている。市区町村が実施する支援会議は、守秘義務を設けることで潜在的な相談者に支援を届けられるように、本人の同意がない場合でも情報共有に基づく支援の検討が可能とされている。

財政措置については、従来、分野（介護、障害、子育て、生活困窮）ごとに行なわれていた相談支援や地域づくりにかかる補助に、新たに相談支援や参加支援の機能強化を図る補助（2022年度時点：国3/4・市町村1/4）を加えて一体的に執行できるように、「重層的支援体制整備事業交付金」として交付される。これまで各制度の国庫補助金等の目的外流用を避けるための経費按分に係る事務負担が大きかったが、一体的な執行を可能とする形で交付されることとなった。

■自治体の実施状況

2022年度までに導入が予定された自治体は全国で134自治体、都内では7自治体（2021.11時点での厚労省まとめ）となっている。都内では次の自治体の実施している。

墨田区、世田谷区、中野区、八王子市、立川市、狛江市、西東京市 *
下線は2021年度より実施

なお、2021年度に東京都がとりまとめたところでは、2023年度まで

に実施予定は 26 自治体、「実施しない、未定」は 36 自治体とのことである。

以下、先行して取り組んだ 2 つの自治体の事例を紹介する。

○八王子市の事例

「属性を問わない相談支援」、「参加支援」、「地域づくりに向けた支援」を、地域福祉推進拠点として市民センター等 12 ケ所に設置された「八王子まるごとサポートセンター（はちまるサポート）」で実施。地域で生活する上で、どこに相談すればよいかわからない「困りごと」を受け付ける包括的な相談の場として、また、地域活動の支援地域の力がつながる場としても展開している。運営は新規 3 事業すべて市社協に委託、CSW が配置されている。2021 年度事業計画策定時（拠点 9 ケ所）の配置人員体制は 25 名、ほかに社協ボランティアセンターに他機関協働事業の要員として 6 名。

○世田谷区の実例

5 地域の総合支所のもとに、28 地区の「まちづくりセンター」があり、各センター内に「福祉の相談窓口」が設置されている。各センター内には、地域活動を支援する「まちづくりセンター（行政）」、「あんしんすこやかセンター（地域包括支援センター）」、地域資源開発を担う「社会福祉協議会」の三者が同居し、連携して身近な地区での相談と参加と協働による地域づくりを行っている。三者が相談を受け止め、

必要に応じて総合支所や本庁、関係機関と連携して対応。社協の職員は、各地区 2 名（非常勤含む）体制。

重層支援事業の新たな機能（他機関協働、アウトリーチ等を通じた継続的支援、参加支援）については、ひきこもり支援を中心に活用しつつ、取り組み状況や課題を整理しながら生きづらさを抱えた人へ広く支援を展開するとして、まずは、2022 年度にひきこもり相談窓口「リンク」が開設された。社協が受託している「ぷらっとホーム世田谷（世田谷区生活困窮者自立相談支援センター）」の建物に若者総合支援センター「メルクマールせたがや」が入り、両者が窓口を担当、さらに就労支援機関「せたがや若者サポートステーション」も同居し、三者を中心とした他機関協働により、ひきこもり支援が行われている。

■課題と展望

制度を導入した自治体からは、「連携の手間が削減され、複合的な課題を抱えた事例をひとりで抱え込む必要がなくなり、支援者の物理的・心理的負担が軽減された」というものや、「職員の意識変革により相談支援の質的向上につながった」、「連携体制の強化・連携先の広がりにつながった」、「潜在的なケースの把握が可能になった」、「住民自らが主体となって地域づくりを行うという気運の醸成につながった」、「課題の掘り起こし機能が高まり、地域における生活課題解決のために必要なサービスが明らかになった」というような効果が報告されて

いるという。

しかし、こうした効果は、一方で課題としても指摘されている。「福祉分野以外に連携先が進まない」、「複合的な課題を抱えるケースの掘り起こしで、相談支援職員の負担が重くなっている。支援長期化ケースも多く、継続的支援体制確保をいかにするか」、「他機関協働のイニシアチブをどこが担うか」、「各相談支援機関で完結できるケースまで他機関協働中核機関に丸投げされることがある」、「支援機関間で情報共有を図る上での個人情報の取り扱い」、「短期間で成果が出ないことも多く、庁内や議会の理解が得られにくい」などが挙げられる。先行自治体の運用実態、職員体制やスキルについては、今後別途詳細な分析が必要だろう。

筆者の立場は、重層支援事業の創設が、自治体の仕事の質を大きく変えるものとして、基本的に評価、期待するものである。生活者としての住民をまるごと捉え向き合おうとすることは、自治体あるいは自治体職員の力量を問うものでもある。しかし、福祉関係者以外の注目度はいまだ低いといわざるを得ないし、一部の先駆者の献身的な取り組みに支えられているというのが現状ではないだろうか。全国的に制度が定着するのか、注視しなければならない。これまで行政は、住民の前に高い壁をつくってはこなかったか。職員の意識変革は簡単なことではない。また、地域包括ケアシステムの構築のもとで行われる生活支援・介護予防の総合事業でさえ様々な課題を抱えており、さらに負担が増すのであれば関係者からの悲鳴が聞こえてきそうだ。

様々な形の生きづらさはコロナ禍を通じてより顕著になったが、川上での対策をおろそかにして、川下での対策を関係職員や地域社会に強いることになってはならない。「断らない窓口」が、実効性あるものとして「誰ひとり取り残さない地域社会づくり」につながることを期待したい。

【参考資料等】

- 厚生労働省地域共生社会のポータルサイト
- 東京都福祉保健局「都内区市町村の地域福祉計画の策定状況等について」（令和3年度調査結果）
- 八王子市 HP
- 「令和3年度(2021年度)八王子市重層的支援体制整備事業実施計画」
- 東京都社会福祉協議会福祉実践ポータルサイト
- 「重層的支援体制整備事業への移行に係る促進方策についての調査研究報告書」（令和3年3月）PwC コンサルティング合同会社