

重層的支援体制整備事業に関する
調査研究報告書

令和6年4月
松本市議会 厚生委員会

目 次

1	はじめに	1
2	調査研究の方法及び経過	1
3	国の方針・先進自治体の動向	2
4	本市の取り組み状況	4
5	調査研究から見えてきた課題と方向性	5
6	おわりに	6

1 はじめに

(1) 重層的支援体制整備とは

令和2年6月に社会福祉法が改正ⁱされ、市町村において、地域住民の福祉的支援ニーズに対応するための包括的な支援体制の整備に向けて、①相談支援（属性を問わない相談支援、多機関協働による支援、アウトリーチ等を通じた継続的支援）、②参加支援、③地域づくりに向けた支援を一体的に実施する重層的支援体制整備事業（新事業）が創設されました。

(2) 取組みの背景

ア 2025問題ⁱⁱ、2040問題ⁱⁱⁱ

超高齢化社会に伴い医療、介護などの社会保障費が増加する一方、高齢者を支える現役世代が少子化により減少し、介護保険制度をはじめとした社会保障制度の持続可能性の確保、介護人材不足などへの対応が求められています。

イ 若年層においては、貧困、いじめ、不登校、虐待、ヤングケアラーなどの課題の複合化により、教育、福祉、地域の見守りなど広範囲な分野との連携が求められています。

ウ 住民が抱える課題が複雑化・複合化する中で、従来の「高齢者」「障がい者」「子ども子育て」「生活困窮」など、属性ごとに区切られた支援体制では住民の抱えるニーズへの対応が困難になっています。

エ こうした現在の社会の構造の変化や支援ニーズの多様化に対応するため、包括的かつ重層的な福祉サービスを提供する体制の整備が求められています。

(3) 調査研究テーマ選定の経過

厚生委員会では、上記に代表される、福祉を取り巻く多様な課題に対応するためには、従来の枠組みに捉われない、部局横断的な取組みが必要であるとの認識のもと、委員会内で意見交換を実施しました。

意見交換の中で委員から、本市において令和5年度から「重層的支援体制整備事業」を実施することを踏まえ、実施にあたっての課題や事業の方向性を、理事者の取組みに伴走する形で調査研究を進めることについて提案がありました。

厚生委員会委員の課題認識に合致している点、また、理事者に伴走する形式で研究を進めることで、課題意識の共有やその解決方法についてリアルタイムな検討が可能である点を考慮し、令和5年度調査研究テーマに「重層的支援体制整備事業」を選定しました。

2 調査研究の方法及び経過

(1) 担当課との意見交換を通じて本市の課題等を把握

今年度から取組みが始まったということもあり、まずは、本市における現状、課題等を把握するため、事業創設の背景、実施自治体の状況、本市の状況等について、担当課である福祉政策課と意見交換を行いました。

(2) 行政視察により先進自治体の動向を多角的に把握

先進地における状況を確認するため、7月26日から7月28日まで、以下の日程で行政視察を行いました。

7月26日 金沢市

7月27日 福井市、小松市

7月28日 氷見市

(3) 視察等を通じて推進に向けた論点を形成

視察を通じて見えてきた問題点を洗い出し、重層的支援体制の整備に向けた論点を形成しました。

(4) 形成された論点を基にした担当課との再度の意見交換

担当課である福祉政策課と意見交換を行い、現状と課題の整理を行いました。

(5) 本市における課題及び必要とされる取組みの検討

これまでの研究成果を踏まえたうえで、重層的支援体制の構築に当たり、本市における課題及び課題に対する取組みの方向性について検討を行いました。

3 国の方針・先進自治体の動向

(1) 国の方針

国は、既存の相談支援等の取組みを活かしつつ、地域住民の複雑化・複合化した支援ニーズに対応する包括的な支援体制を構築するため、以下の3点を一体的に実施する事業を創設することを市町村に求めています。

ア 包括的な相談支援の体制（社会福祉法第106条の4第2項第1号）

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

イ 参加支援（社会福祉法第106条の4第2項第2号）

- ・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。

ウ 地域づくりに向けた支援（社会福祉法第106条の4第2項第3号）

- ・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。
- ・支援関係機関の役割分担を図る。

(2) 視察自治体の取組み

ア 金沢市

(ア) 市社会福祉協議会に支え合いソーシャルワーカーと生活支援コーディネーターを配置し、伴走型支援を行う一方で、小学校の学区を単位とした54地区に社会福祉協議会が組織され、この地区社協に福祉相談窓口の「ちくまど」を配置し、アウトリーチ、参加支援等、継続的支援を行っています。

(イ) 民生委員児童委員のサポート役として地域福祉推進委員が地区に2名、市内に3,000

人が配置されています。全国的な課題となっている、民生委員のなり手不足解消のロールモデルとなり得る施策と考えられます。

- (ウ) 参加支援事業についてはモデル事業として、引きこもりの方々など、支え合いソーシャルワーカーと関わっている方たちを中心に、演劇やボランティア活動などのサークルを立ち上げ、定期的な活動を通じて信頼関係の構築、居場所の確保を行い、生きがい発見、意欲向上に取り組んでいます。

イ 福井市

- (ア) 令和4年から相談体制を強化し、福祉総合相談「よりそい」として市役所別館に相談窓口を移転リニューアルしました。

生活困窮、ひきこもりに関する相談に加え、高齢者や子ども、障がいの福祉に関する相談、就労支援を12名体制で総合的に受け付けています。

特徴は、関係機関と連携、協業することはもちろん、必要に応じて訪問相談を行っていることです。窓口には、社会福祉士などの専門職が常駐しています。アウトリーチによる出張は年間250件に達しています。月1回ひきこもりの方のフリースペースを設置し、月1回「親の会」を開催するなど次に進める取り組みをしています。

全体を統括する司令塔機能は行政機関内に残し、多機関協働事業の調整機関は直営組織の「よりそい」が担当しているほか、包括的相談支援事業は一部委託で行っています。

- (イ) 従来から地域高齢者のゴミ出し、見守り活動を行う「ささえあいの家」を設置、地域子育て支援センターの整備、市社協から職員の相互派遣を行っており、従来から培ってきたノウハウを生かして地域づくりを進めています。
- (ウ) 事業のPRや内容説明についての紹介ビデオを作成してYouTubeで配信するなど、市民周知にも力を入れています。

ウ 小松市

- (ア) 既存の取組みや支援体制を活かした重層的支援体制の整備が特徴的です。

国の制度設計の課題を把握したうえで、地域課題の解決や市民の困りごとの解消を最優先に考え、そのために必要な調整を惜しみなく行うなど、巧緻な制度運用と住民目線での支援体制を構築しています。

- (イ) 重層的支援体制促進費という独自の予算を計上し、例えば、施設入所が決まったが、健康診断の費用が出せず入所ができない。という困難事例において費用を拠出するなど、即時的かつ柔軟な支援を可能にしています。

エ 氷見市

- (ア) 庁内連携強化のため、毎月1回各部署の施策や相談支援の実態、事業紹介等の情報共有を行うと共に、テーマに応じて専門職（弁護士）や庁内関連部署を交え、事例検討を実施しています。

- (イ) 民生委員の負担軽減やなり手不足の解消に向けて、地域の相談窓口の担い手となる地域福祉活動サポーターを市内各地に120人配置しています。令和4年度は6名が民生児童委員に就任しました。

- (ウ) 市と社会福祉協議会の連携が極めて緊密であり、地域福祉計画の策定やふくし相談サポートセンターの設置を協働で実施するほか、現場に即した支援体制が整備されています。

4 本市の取組状況

(1) 他機関との連携

本市では、松本市社会福祉協議会に、まいさぼ松本運営、地区生活支援員配置、地域包括支援センター運営を委託しています。

まいさぼ松本は、生活困窮者の状態に応じた包括的かつ継続的な相談支援と、地域における自立・就労支援等の体制構築により、生活困窮者の自立促進を目的としています。

地区生活支援員は、35地区の各地域づくりセンターを拠点として、地域の助け合い、つながりの仕組みづくりや把握した困りごとや相談を関係者へつなぐことを目的に、地区生活支援員（第2層生活支援コーディネーター）として配置しています。

地域包括支援センターは、広く相談支援に応じ高齢者やその家族の暮らしをサポートすることを目的に設置し、運営を委託（南部、南西部、西部の3か所）しています。

(2) 多様な連携体制の構築（支援網の拡大）

多様な関係機関とのかかわりと支援網の強化について、相談支援、地域づくりに向けた支援、困っている方を発見する仕組みづくりなどがあります。

相談支援は、地域包括支援センター、まいさぼ松本、まいさぼとまり木、基幹障害相談支援センター等が参画し、令和5年度から定期的に相談支援者連絡会を開催しています。

地域づくりに向けた支援については、優良事例などをもとに、地域に相応しいつながりの場や助け合いの仕組みについて、情報共有や展開方法を検討するため、（仮称）地域プラットフォーム関係者連絡会の設置を目指しています。

困っている方を発見する仕組みづくりについては、35地区を単位とした初期相談体制の強化として、地区を担当する保健師、地域包括支援センター、地区生活支援員、福祉ひろばコーディネーター等の連携による健康福祉分野の初期相談体制の強化が課題となっています。

実際のケース対応では、前述以外に学校、中信教育事務所、病院、居宅介護支援事業所、ジョイフル塩尻（こども若者サポートステーション）、グランド・リッシュ（若者相談・学習支援）などの様々な団体が関与しています。

(3) 相談窓口等における専門性の向上（支援の深化）

住民が抱える課題が複雑化・複合化する中、課題を解きほぐし、適切な支援に結びつけるには、相談窓口における職員の対応能力の向上とともに、具体的な困難事例に対する専門職を交えた、より高度なレベルの検討が課題となっています。

本市においては、令和5年度から、地域包括支援センター、まいさぼ松本、まいさぼとまり木、基幹障害相談支援センターによる相談支援者連絡会を設置するとともに、障がい福祉課、生活福祉課、高齢福祉課で実施する弁護士連携事業において、必要に応じて専門的なアドバイスを受けています。

また、本年度、重層的支援体制整備の一環として行う多機関協働においても弁護士と契約を締

結し、訴訟、債務処理、調停等の困難事案に対する相談等バックアップを依頼しています。

(4) 既存資源の活用・強化の必要性

本市では、全地区に配置された地域づくりセンターを核として、福祉ひろばをはじめ多様な主体による地域づくり事業が実施されています。

事業の参加者同士には、世代を超えた絆・ネットワークが醸成されることが期待されるため、こうした、絆・ネットワークを生かして、地域の連携を強化することで、見守りの可能性を広げていくことが期待できます。

(5) 人材育成及び確保

アウトリーチ（働きかけによる支援の実現）や参加支援（受け皿となる取組みとのマッチング）に直接かかわる人材の確保・育成は、現在、市の直営で実施していますが、今後、対象者の増加に伴い、機能を適切に発揮していくためには、人材確保を含め、業務委託の検討が必要です。

そのため、今後、アウトリーチ、参加支援を実施している団体に対して、人材育成やノウハウ等について調査を予定しています。

(6) 市民周知

ア 相談しやすい環境づくり

困っている方が相談しやすい環境づくりを進めるとともに、その相談を適切な支援につなげることが大切です。

イ 自殺予防を含めた孤独・孤立・ひきこもり等の相談について

ひきこもり当事者が抱える「具体的な将来不安」に関するアンケート結果は、
1位：孤立、2位：経済的状況、3位：心の不調（希死念慮を含む）となっています。
（「ひきこもり白書2021」より）

こうした状況を踏まえ、相談窓口のさらなる周知方法の検討が望まれます。

5 調査研究から見えてきた課題と方向性

本市においては、地域の福祉拠点となる福祉ひろばが全35地区に設置されており、各地区にひろばコーディネーターを配置して、地域福祉の拠点として催しや集いの場を設けるとともに、それぞれの地区の実情に応じた多様な取組みを実施しています。

これらの既存の資源を磨き上げていくことが大切であるとの考えの下、大きく2点にわたって課題と方向性について検討を行いました。

(1) 困難事例の発見機能の強化

ア 外部機関（民間・他自治体等）との連携

(ア) 松本市社会福祉協議会との連携強化

事業の一部を委託し、相談室や重層的支援会議の事務局は直営で行うなど、この事業を委託するか、直営で行うか、自治体によって実施状況の違いがあります。

本市は、これまで築き上げてきた相談体制の上に、この事業をスタートさせています。

特に、困難事例の発見機能の強化に向け、「まいさぼ松本」「地区生活支援員」「地域包括支援センター」を委託している松本市社会福祉協議会との連携を一層強化していくこと

が求められます。

(イ) 地域づくりに向けた支援

個別に行われている優良事例をもとに、地域に相応しいつながりの場や助け合いの仕組みについて、情報共有や水平展開の方法を検討することが必要です。

引き続き、福祉ひろばという場所を起点として福祉事業を展開するとともに、人と人とのつながりを重視した事業展開が一層求められます。

(ウ) 自殺予防を含めた孤独・孤立・ひきこもり等の相談について

ひきこもりの当事者やご家族に対する偏見は根強く、地域コミュニティへの参加が困難な方もいることから、地域、エリアに拘らず、近隣市町村とのネットワークの中で、包括的に活動を展開していくとともに、銭湯や喫茶店など市民の社交の場として機能している民間資源の発掘、連携も検討していくことが必要です。

現在、いのちのきずな松本ではWe b検索を通じて自殺に関する相談件数が増加傾向にあり、今後、ひきこもりと自殺予防対策との連携が必要です。

社会福祉協議会以外の民間事業者との連携も視野に入れた、市民の困りごとをキャッチする多様な窓口の設置が求められます。

イ 市民周知

(ア) 孤独・孤立・ひきこもりによって、不安を抱える当事者や家族に対し、伴走支援を行う体制と窓口の周知が必要です。また相談のハードルを下げ、相談し易い環境づくりも必要です。

(イ) 深刻な課題を抱えた当事者やご家族に対し、ネット上の情報プラットフォームの利用やSNSでの相談を支援、ひきこもり支援フォーラムや家族講座などを含め、市独自の情報発信が必要です。

(2) 困難事例の解決機能の強化

ア 相談技術の研鑽

相談内容の核心を探り、適切な支援につなげるための相談技術の研鑽が必要です。

各窓口担当職員を対象とした統一的な研修の実施など、庁内全体で、困りごとの発見、支援へ結びつける能力を高めることが必要です。

イ アウトリーチ事業に係る人材育成・確保・外部機関への委託

人材の確保が重要です。視察した自治体でも重層的支援体制整備事業を進めるため、人員体制の強化がされていました。相談も多機能となっているものの、従来では対応できない課題の対応をするためには、財政措置や人員の配置が必要です。

6 おわりに

本市においては、地域の福祉拠点となる福祉ひろばは、平成7年度から設置が始まり、35地区すべてに設置されています。

各地区にひろばコーディネーターを配置して、それぞれの地区の実情に応じた体制を取っています。また、催しや集いの場を設け、地域福祉の拠点として他の自治体にはない取り組みを行ってお

り、令和4年度には、35地区全てに生活指導員を配置し、ボランティア活動の立ち上げ、支え合い活動等に取り組んでいます。

また、令和5年からの重層的支援体制整備事業実施とともに、保健師の常駐化を進めています。

市域が978km²と広く、中山間地も抱える今後の支援体制の整備に向けた本市の課題としては、地域との関係が薄れていく中、早期の段階で、適切な支援に繋げて行くことが重要であり、そのためには、要支援者の情報をいかに早く把握するかにかかっています。

さまざまな相談窓口を通し、また地域社会との繋がりを構築して支援情報を把握し、関係機関と連携を強め支援に繋げていくことが何より重要であると考えます。

本市における重層的支援体制の整備は、令和5年度に始まったばかりです。

厚生委員会では、この取組みについて理事者に伴走する形式で、理事者の取組みをリアルタイムに確認し、研究を進めてきました。

取組開始初年度ということもあり、本年度の調査研究としては、事業推進に向けた課題を明らかにし、解決に向けた方向性の提示をすることを到達点とすることとしました。

本事業により、本市がこれまで着実に積み上げてきた取組みを磨き上げ、「一人ひとりが豊かさ
と幸せを実感できるまち」となるように期待するものです。

i 社会福祉法の改正

地域住民が抱える課題が複雑化・複合化する中、従来の支援体制では課題が属性別であるため、複合課題や狭間のニーズへの対応が困難となっている。また、市町村が創意工夫を持って円滑に支援を実施できる仕組みを整備することが必要であった。包括的な支援体制は、社会福祉法第106条の3で規定されている。この体制を整備するため、令和2年に「地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律」が成立し、社会福祉法第106条の4が加えられ、重層的支援体制整備事業が新たに創設された。令和3年4月1日施行

ii 2025問題

1947（昭和22年）から1949年（昭和24年）に生まれた第一次ベビーブームの団塊の世代が75歳になり医療や介護のいわゆる社会保障費が莫大になり、支える現役世代が少子化で減少しているため世代間扶養の維持が厳しく、介護保険制度を含め社会保障全般の劣化がいよいよ現実のものとなる問題

iii 2040問題

第二次ベビーブームに生まれた団塊のジュニア世代が65歳以上になり人口に占める割合が35%以上に達し、後期高齢者である75歳以上の人口も20%以上にまで上昇すると予想されている。介護職員の不足については、2025年度は約32万人、2040年には69万人と予想されている。さらに経済を支える現役世代の減少により、労働力不足は深刻になり、社会保障財源はさらにひっ迫するという問題