
尼崎市の「地域共生社会」の実現に向けた 包括的支援体制についての提言(案)

令和3年3月

尼崎市社会保障審議会

今日、生活課題の多くは、狭義の福祉施策やサービス、活動だけで解決できるものは少なく、生活関連の諸分野にまたがるものとなっている。

社会保障審議会市民福祉総合政策学識者会議では、その生活課題に対処する政策遂行の基本視点を、市民の生活の全体性、継続性の保障に置き、部局・所管業務にかかわらず可能な対策を動員することを大前提に、それが可能となる方策について議論してきた。

我々の共通認識は、現行制度や施策では不十分というのではなく、施策を十分に動員・活用し、効率的かつ施策相互の有機的な関連をさらに展開することが必要であるというものである。この考え方は、社会福祉法改正により提起されている「地域共生社会」「包括的支援体制」等においても、強調されているところである。

生活関連諸分野のサービス、とくに福祉分野のサービス事業は委託・補助により民間事業者が実施者となっているものが増大しているが、それらを含め、行政がマネジメントあるいはコーディネートする視点と体制(監査的手法ではなく、効率的・効果的事業実施についての研究、協議・調整)が必要である。

さらに、各分野の制度・施策はきめ細かく専門分化してきており、それぞれに専門性が求められることは当然だが、それらを生活の全体性の視点で最大限効果をあげ、効率化を図るには「ソーシャルワーク」の視点とその調整役が不可欠であり、現在の組織や制度に基づく体制を大きく変更することは難しいとしても、この「調整」役にあたる役割の必要性を認識したうえで組織と体制の整備を進めるべきであることを提言したい。

令和3年3月

尼崎市社会保障審議会

委員長 松原 一郎

目次

はじめに	1
提言	2
I 市行政組織のあり方について	2
コーディネーション(協働調整)機能の設置	3
II 重層的支援体制について	4
II-1 基幹的機能による包括的な相談支援体制の構築	5
II-2 地域住民・支援機関等のネットワークを支える体制づくり	5
II-3 包括的な相談支援体制を支える人材の育成	6
II-4 包括的な相談支援を支える情報共有の仕組みづくり	6
参考資料	7
◆ 審議経過	11
◆ 尼崎市社会保障審議会 市民福祉総合政策学識者会議名簿	12

はじめに

尼崎市では、昭和 58 年に「尼崎市民の福祉に関する条例」を制定し、市民の参画を前提として、尼崎市らしい福祉の仕組みを市と市民が協働して創造していくという福祉を切り口とした地方自治のあり方が示され、これまで地域住民や福祉事業者と協働しながら様々な福祉施策が展開されてきた。近年では高齢者、障害者、子ども子育ての各分野の専門性の高い支援を行うために、南部・北部保健福祉センターや子どもの育ち支援センター「いくしあ」を拠点として、福祉分野ごとの専門的な相談支援体制の充実を図ってきた。

しかしながら、8050 問題、ひきこもりやごみ屋敷、多頭飼育崩壊、ダブルケア、ヤングケアラーなど、公的な制度を中心とした各福祉分野の枠組みだけでは解決が困難な複雑・複合化した課題に対しては、対象者や制度ごとに整備されてきた施策だけでは迅速な対応や解決、深刻化の予防は困難であることが明らかとなってきた。また、今般のコロナ禍のような感染症のリスクや今後想定される南海トラフ地震等の大規模災害など、未曾有の有事への対応力を高めるためにも、制度や施策の枠組みを超え、行政、地域住民、教育機関、企業等の社会生活を支える様々な関係者や関係機関がさらなる連携・協働を進めていく必要がある。

この複雑・複合化した課題に対応するために、国は平成 29 年 6 月に社会福祉法を改正し、地域共生社会の実現という考えのもと、分野を超え包括的・総合的に対応する体制整備を進めるために、①「住民に身近な圏域」において、地域住民等が主体的に地域生活課題※(以下「生活課題」とする。)を把握し、解決を試みることができる体制の整備、② 生活課題に関する相談を包括的に受け止める体制の整備、③ 多機関協働による包括的な相談支援体制の構築の3つの事業による「包括的な支援体制の整備(第 106 条の 3 第 1 項)」を新たに規定し、市町村の努力義務とした。

また、令和 2 年 6 月に行われた社会福祉法の改正では、「包括的な支援体制の整備」を具体化していくために、「断らない相談支援」「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行う「重層的支援体制整備事業」が創設され、市町村はこの「重層的支援体制整備事業」の積極的な実施に努めることが規定された。

これらの社会環境の変化や法制度の改正、またウィズコロナ、ポストコロナ社会を見据えつつ、市民の生活を支えていくために、行政のとるべき方策をはじめとして、地域共生社会の実現に向けた包括的な支援体制について、以下のとおり提言するものである。

※ 福祉サービスを必要とする地域住民及びその世帯が抱える福祉、介護、介護予防(要介護状態若しくは要支援状態となることの予防又は要介護状態若しくは要支援状態の軽減若しくは悪化の防止をいう。)、保健医療、住まい、就労及び教育に関する課題、福祉サービスを必要とする地域住民が日常生活を営み、あらゆる分野の活動に参加する機会が確保される上で各般の課題

提言

尼崎市における包括的な支援体制を目指すにあたって、当提言においては、まず総論として市行政組織のあり方について検討されるべき事柄に触れる。

本来は、市行政の到達点やプラス評価の部分にも言及したいところであるが、紙幅の都合で残念ではあるが省かざるを得ない。

後半部に具体的な重層的支援体制づくりについて提言する。

I 市行政組織のあり方について

包括的な支援体制というのは、行政内部の部局を超えた体制であるばかりではなく、行政外のシステムや市民・組織の意識と行動の変容もめざすものである。

前者について言えば、事業レベルでいかにタテ割りを超克できるかという古くて新しい“官僚制”の課題を指摘しうる。とりわけ、部局や課にぶら下がった事業をいかに多くの部局と協働できるか。そこには、財源・情報（住民基本台帳情報、社会資源情報、統計情報等）、さらに権限の分散と統合の問題があり、それらをクリアする仕組みづくりが行政改革の一環として遂行されるべきである。

これは、政策レベルでも同様で、福祉サービス供給システムと地域協働、さらには市民の学びと自治の行政分野横断的な新機軸を尼崎市行政が目標としている今日、喫緊の行政タスクとして、その具体的戦略が求められているところである。

連携や協働が謳われて久しいが、多くの自治体においても、① 内部の指令塔はどこなのか、② 連携のためのルールは存在するのか、③ 連携事業の評価をどう行うのか、など応えるべき課題はまだ山積しているように思われる。

効率的な会議を増やし、様々な事業への対応力のあるマルチプレーヤーの行政職員を育成していくことも一案であるが、もう一方でマルチな働きをする部署と、それを可能とする組織再編も必須であることは、ここ30年来の一部の民間企業によるマトリックス化やフラット化などの試みと成功から明らかである。

後ほど詳述するが、包括的な支援体制の骨組みやそのプロセスを見ると、地域で顕在化してきた課題を相談の現場やワーカーの視点から取り上げ、その問題の緩和や解決に支援側が乗り出すという構図がある。

そのプロセスは、当事者個人への援助（ケースワーク）、集団の合議や特定グループへの働きかけ（グループワーク）、さらに地域社会の組織化や行動変容の促進（コミュニティワーク）など、まさに援助行為を核とするソーシャルワークそのものである。

もちろん専門性を有する援助行為は、ソーシャルワークを基軸とする社会福祉分野の専売特許ではなく、教育や医療などの分野にも共通するものであるが、行政の事業の多くが民生費という形で、社会福祉の分野に帰趨することからもソーシャルワークの重要性は看過されるべきではない。

しかしながら、社会福祉の事業が給付行政と短絡的に捉えられる限りにおいて、生活課題を抱えた個人への援助サービスという視座が専門職以外は持ちにくいというのも事実である。その意味では、ソーシャルワークの手順と仕組みを行政に定着させる努力が望まれる。

当市のコミュニティソーシャルワーカー(参考資料4:尼崎市社会福祉協議会の地域福祉活動専門員や市の子育てコミュニティワーカー)や国の包括的支援体制の設計に沿った福井県坂井市や愛知県豊田市の実例(参考資料5)も、行政文化の一環としてソーシャルワークを吸収、消化、活用することの重要性を物語っている。

ちなみにソーシャルワークは、個人・集団・地域社会への援助のみならず、政策評価や政策立案をも含んでいることを付言しておきたい。

これまで述べてきたことは、行政改革の方向性であり、その旨を理解していただいたうえで、早急に具体的な検討に入っていただきたい。

この大改革に至るまで当座は、次のコーディネーション(協働調整)機能が全うされることが必要と考え、各部署への提言としたい。

コーディネーション(協働調整)機能の設置

(本庁機能)

- 庁内各部局との制度、政策上の調整機能
- 6カ所の地域振興センターの業務バランス調整機能
- 促進すべき活動例の紹介と評価
- 補助・委託事業、民間事業・活動の政策的調整機能(保健・医療、福祉・介護、自治・防災、社会教育)

(地域振興センター機能)

- 市民の生活課題の把握、実態把握、課題整理、活動調整
- 各種関連組織－社会福祉協議会、自治組織、NPO、学校、法人、企業、警察、消防等－の活動状況の把握と地域課題の抽出
- 個別ニーズ対応の調整及び評価
- 不足している社会資源の組織化

II 重層的支援体制について

(包括的な支援体制を必要とする背景)

- 市は障害者、高齢者、児童、生活困窮の分野ごとに、その相談件数の増加や支援の専門性に対応するため、市の直営や民間委託により各分野の支援機関を充実させ、分野ごとの迅速な対応を図ってきた。
- また、地域包括支援センターや市社協が中心となり、日頃の関係の中で民生児童委員や保護司、地域団体等から気軽に相談してもらえ体制や環境が作られつつあるなど、地域住民の身近な所で相談を受け止める裾野の広がりも見られている。
- しかしながら、ひきこもりやごみ屋敷、多頭飼育崩壊などの複雑・複合化した事例は、家族が支援に拒否的であることや、家庭内に潜在していたり、本人、課題に直面する地域住民にとっては相談先が分からなかったり、関わることへの負担感等が足かせとなり早期の支援につながらない場合がある。
- 一方で、支援機関にとっては、危機的状況に陥った後により早く支援につながることであり、結果的に課題が深刻化、複合化することで支援の長期化、困難化が課題となっている。
- また、複雑・複合化した事例の対応は、課題を抱える個人や家族を把握した支援機関を中心に分野ごとに把握する支援機関との連絡・調整が行われるため、中心となる支援機関により連携の図り方が異なり、中には調整への負担感や情報共有等の課題から十分な連携が図られないケースも見受けられる。
- 相談を受け止める支援機関によっては、対応する制度がないことを理由に問題を見過ごしたり、主な課題解決に対処はするものの、その背後・背景にある課題が見過ごされ深刻化する可能性もあり、支援の有効性やスピード感、実効性に差が生じ、制度・政策の活用にも課題があるといった指摘もある。
- 複雑・複合化した課題の支援は長期化することも多く、不登校の子は支援がなければひきこもりといった個人や世帯のライフステージの連続性を意識し、分野だけではなく縦の繋ぎを意識した情報共有、連携による切れ目のない支援や、相談を受け止めるための包括的な視点でアセスメントできる人材の確保・育成の重要性が指摘されている。
- 個人の価値観やニーズの多様化が進む中、分野ごとに制度化された公的サービスでは必ずしも十分な課題解決が図られない場合も多く、① 分野を超えたサービスの相互利用や、② 当事者や家族のニーズに対応する社会資源の把握や新たな社会資源の開拓・開発の重要性、も指摘されている。
- これらの指摘を踏まえて、市が、当事者や家族の生活基盤を支える地域資源や市社協、民生児童委員等の活動資源と協働していくためには、まずは行政における地域を支える体制を構築し、それに合わせて各活動主体に期待する役割を示していくことが必要である。
- 社会福祉法改正により「重層的支援体制整備事業」といった課題解決の方向性は示された。この取り組みを活かし市民生活を支えるためには、前述したとおり、行政の縦割りを生み出す組織文化や機構、権限、情報共有における種々の課題の一層の克服が不可欠であり、当市の創意工夫が待望される。

II-1 基幹的機能による包括的な相談支援体制の構築

包括的な支援体制には、新たに総合相談窓口を作るのではなく、既存の支援機関の機能やネットワークが十分に発揮できるよう、課題に直面する地域や支援機関の動きを把握し、必要に応じて市が保有する情報や公的な施策等を適切に提供するとともに、適切なアセスメントに基づき、他の支援機関とのつなぎや調整等を通じて、ともに解決に向けて取り組むことが必要である。

こうした取組を進めるためには、各分野の支援調整機関の役割や機能を集約・整理し、庁内連携の中核として課題解決に向けた分野横断的かつ複合的な役割・機能を果たす基幹的機能の構築が必要となる。

(基幹的機能イメージ)

- ① 相談機能:各支援機関や税、住宅、教育等の市民と接する機会の多い行政窓口が情報共有を図り、様々な相談を包括的に受け止め、必要に応じて継続的なアウトリーチを行うことにより、課題が深刻化する前の早期把握と早期支援につなげる機能
- ② 支援調整機能:課題解決に必要な関係部局等の情報を集約し、関係する支援機関や支援者をつなぐネットワークを形成するとともに、チームによる支援体制を編成し、それぞれの役割や支援の方向性を整理するコーディネート機能(社会福祉法の「支援会議」や国の多機関協働事業のモデル事業に位置付けられた「包括化推進員」の活用を想定)
- ③ 権利擁護機能:子どもや障害者など当事者の声に寄り添い、必要に応じて措置等の権限を行使し、解決につなげることのできる機能
- ④ 人材育成機能:【提言2-3】を参照
- ⑤ 情報共有機能:【提言2-4】を参照
- ⑥ ネットワーク機能:対象者別、制度別に限定できない幅広い福祉課題等を、市行政内外の専門機関や団体が共有し、課題解決に向けて協議するためのネットワークを構築する機能
(既存の地域福祉推進協議会等の活用を想定)

なお、基幹的機能が十分に機能できるよう、福祉部局に限定しない住宅、教育等の行政内部のあらゆる部局からの支援体制を構築するとともに、各分野の相談支援窓口が複雑・複合化した課題を受け止め、多機関と連携し解決に取り組む意識の醸成及び連携ルール等を定めたガイドラインの作成・周知に留意し進められたい。

II-2 地域住民・支援機関等のネットワークを支える体制づくり

全ての市民が生活課題に直面するわけではなく、また、直面する課題も異なるため、直接関わりのない課題を他人事と感じたり、課題自体に気づいていないこともある。しかし、生活課題は失業・疾病・離婚などにより環境が変わることでたちまち直面することも多く、普段から地域住民が課題を共有し、我が事として認識するための仕組みづくりが必要である。

地域経済や社会生活を支える様々な市民等[※]が、生活課題の解決に取り組む環境を構築することで、地域活動の担い手の高齢化、固定化、新たな担い手の参加の減少といった課題を克服することや、多様な市民等の視点から地域資源を掘り起こし、それらの専門的な知識やノウハウを活用することにより、地域だけでは解決が難しい課題に対する新たなアプローチにつなげることが期待できる。

さらに、複雑・複合化した課題を抱え、地域に潜在化する個人や家族の早期把握と支援につなげるとともに、課題を抱えながらも安心して過ごすことのできる地域づくりに向けて、地域住民や支援機関、支援者等の多様な活動主体が課題を共有し、課題解決に向けて活動しやすい環境づくりやそれぞれのネットワークを支えるための体制が必要である。

※ 尼崎市自治まちづくり条例に基づき、本市の区域内に住所を有している人のほか、市内在勤・在学する人や市内の事業者・市民活動団体等をいう。

(取り組みの方向性)

- ① 「支援する側」「支援される側」という関係を超え、住民主体の見守りや安心できる居場所の構築等を促進するために、生活課題の気づきや行動を促す生涯学習施策と連携した福祉教育の推進
- ② 地域住民主体の生活課題の解決に向けて、市の縦割りの施策をつなぎ、各分野の支援機関のネットワークを最大限に活かして受け止めることのできる体制の構築
- ③ 身近な地域において解決困難な課題やそれに対応する社会資源を集約し、協議・検討を行うことのできる多様な活動主体が協働するためのプラットフォームの構築
- ④ 地域振興センターが前述の基幹的機能と緊密に連携したうえで地域を支えるバックアップ体制の構築
- ⑤ 分野・対象者で異なる相談個別支援や地域づくりにおけるエリア間の調整
- ⑥ 6地区ごとの特性と格差への配慮

II-3 包括的な相談支援体制を支える人材の育成

複雑・複合化した課題を受け止め適切なアセスメントを行い、多機関連携による支援を提供するための専門性に加え、様々な分野の幅広い知識や経験をもつ人材の効率的、効果的な育成が必要となる。

(取り組みの方向性)

- ① 多機関連携を意識し、分野ごとに支援目的や方法論の違いを学ぶためのソーシャルワーク研修や相談機能、支援調整機能といった専門性ごとに必要となるスーパーバイズやコーディネートスキル、ファシリテーションスキルを学ぶための研修の継続実施
- ② 支援機関の協働意識や複合課題の気づき、支援スキルを高めることを目的として、様々な分野の支援関係者によるアセスメントを重視した事例検討を行う仕組みづくり
- ③ 包括的な相談支援を行う専門職を育成するためのキャリアパスの形成・提供

II-4 包括的な相談支援を支える情報共有の仕組みづくり

支援を必要とする人を取り残すことなく、切れ目ない支援につなげていくためには、支援に携わる様々な機関や支援者、地域住民との協働が欠かせない。この協働を進めるためには、支援機関等の中で当事者やその世帯の支援に必要な情報を適切かつ円滑に共有する仕組みづくりが重要となる。

(取り組みの方向性)

- ① 本人同意を不要とする支援関係者との情報共有の仕組みの活用等による情報共有のルール化(社会福祉法等に新たに位置づけられた「支援会議」等の活用を想定)
- ② 支援機関間での迅速かつ円滑な支援情報の情報共有を図るための ICT 環境の整備とともに、レセプトデータや介護保険データの分析を通じた重症化予防のアプローチの検討
- ③ 各分野の相談支援機関における様式の統一化、情報の共有・アクセス・更新のルールづくり
- ④ 支援対象者や世帯のライフステージに沿った支援に必要な個人情報の集約と活用

以上

参考資料

(参考資料1) 尼崎市における包括的な支援体制(重層的支援体制整備事業)の実施に向けた検討資料

A3資料を掲載

(参考資料2) 包括的な支援体制を支える機能イメージ

A4資料を掲載

(参考資料 3) 地域共生社会の実現に向けた国の取り組み

◇ 「地域共生社会」について

厚生労働省においては、改革の基本コンセプトとして「地域共生社会」の実現を掲げ、『「地域共生社会」の実現に向けて(当面の改革工程)』(平成 29 年2月7日 厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部決定)が打ち出された。

この中において、「地域共生社会とは、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である」としている。

◇ 重層的整備事業について

- 平成 29 年の社会福祉法の改正に伴い、平成 30 年 4 月 1 日より包括的な支援体制を整備することが市町村の努力義務とされた。また改正後の法の附則の中で、公布後3年(令和 2 年)を目途として、包括的支援体制を全国整備するための方策について検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずることとされた。
- この法改正を踏まえ、国は包括的な支援体制の全国的な整備を推進する方策の検討を進めるための有識者による「地域共生社会推進検討会」を設置し、令和元年 12 月 26 日に最終とりまとめとして報告書が示された。
- この報告書で地域住民の複合化・複雑化する支援ニーズに対応する市町村における包括的な支援体制の構築を推進するために、次の3つの支援を内容とする新たな事業の創設を行うべきとされた。
 - ① 断らない相談支援(本人・世帯の属性にかかわらず受け止める相談支援)
 - ② 参加支援(本人・世帯の状態に合わせ、地域資源を活かしながら、就労支援、居住支援などを提供することで社会とのつながりを回復する支援)
 - ③ 地域づくりに向けた支援(地域社会からの孤立を防ぐとともに、地域における多世代の交流や多様な活躍の機会と役割を生み出す支援)
- この報告書に基づき、令和 2 年 6 月に社会福祉法が改正され、「重層的支援体制整備事業(生活課題を抱える地域住民及びその世帯に対する支援体制並びに地域住民等による地域福祉の推進のために必要な環境を一体的かつ重層的に整備する事業)」の市町村による積極的な実施に努めることが規定され、事業実施にあたっては、地域包括支援センターや基幹相談支援センター等の既存の相談支援機関相互間の緊密な連携が図られるよう努めることとされた。(第 106 条の4関係)

(参考資料 4) 尼崎市コミュニティワーカーの取り組み

◇ 社会福祉法人尼崎市社会福祉協議会の地域福祉活動専門員(生活支援コーディネーター兼務)の取り組み

◇ 尼崎市の子育てコミュニティワーカーの取り組み

(参考資料 5) 包括的支援体制に向けたモデル事業(福井県坂井市、愛知県豊田市)

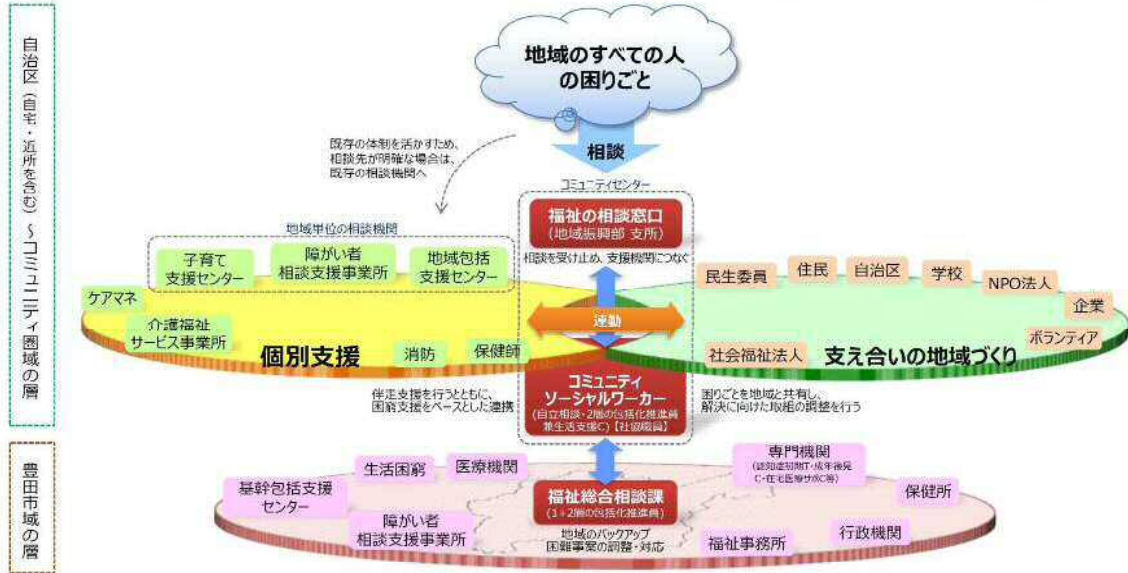
◇ 福井県坂井市の取り組み



◇ 愛知県豊田市における包括的な支援体制の全体像イメージ

身近な地域での相談の受け止めから、「個別支援」と「支え合いの地域づくり」の連動による包括的な支援につなげる体制

- 「個別支援」においては、既存制度・サービスだけでは住民の「福祉ニーズ」の解決に至らないことも多いため、「支え合いの地域づくり」から生み出されるインフォーマルな支援と、それを生み出す動きが一連で行われる仕組みの構築を進める。
- 住民にとって、身近な地域での窓口である支所（福祉だけでなく地域づくりセクション）が相談を受け止め、適切な支援機関につなげる。
- コミュニティソーシャルワーカー（社協職員）と市・福祉総合相談課が、それぞれの得意分野を活かしながら、支援や取組の調整を行う。



福祉総合相談課にフォーカスしたスライドを追加予定

◆ 審議経過

開催日	会議名及び主な会議内容(次第)
平成31年3月28日	平成30年度 第1回尼崎市社会保障審議会総会 ・ 市民福祉総合政策学識者会議の設置について
令和元年6月20日	令和元年度 第1回市民福祉総合政策学識者会議 ・ 市民福祉総合政策学識者会議の今後の進め方について ・ 福祉関係窓口の情報共有について
令和2年1月28日	令和元年度 第2回市民福祉総合政策学識者会議 ・ 福祉分野別計画の整合性について
2月7日	令和元年度 第3回市民福祉総合政策学識者会議 ・ 福祉分野別計画の整合性について
7月3日	令和2年度 第1回市民福祉総合政策学識者会議 ・ 会議における議論の方向性について ・ 本市における包括的な支援体制の構築に向けた課題整理について
8月21日	令和2年度 第2回市民福祉総合政策学識者会議 ・ 重層的支援体制整備事業について
10月5日	令和2年度 第3回市民福祉総合政策学識者会議 ・ 包括的相談支援事業及び多機関協働事業について
11月9日	令和2年度 第4回市民福祉総合政策学識者会議 ・ 地域づくり支援事業及び地域と行政をつなぐネットワークについて
令和3年1月26日	令和2年度 第5回市民福祉総合政策学識者会議 ・ 提言(案)について
令和3年3月〇日	令和2年度 第1回尼崎市社会保障審議会総会 ・ 提言(案)について

◆ 尼崎市社会保障審議会 市民福祉総合政策学識者会議名簿

(敬称略・五十音順)

氏名	役職名	備考
伊藤 嘉余子	大阪府立大学 教授	
荻田 藍子	兵庫県社会福祉協議会 地域生活支援部長	
奥西 栄介	福井県立大学 教授	
木下 隆志	兵庫県立大学 教授	
前田 崇博	大阪城南女子短期大学 教授	
松澤 賢治	元流通科学大学 教授	社会保障審議会副委員長 市民福祉総合政策学識者会議副座長
松原 一郎	関西大学 名誉教授	社会保障審議会委員長 市民福祉総合政策学識者会議座長