

# 県アドバイザー派遣事業から見えてきた 重層的支援体制整備の成果と課題

一般社団法人 コミュニティーネットハピネス  
代表理事 土屋幸己

# 重層的支援体制整備事業における各事業の内容

それぞれの事業は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

包括的相談支援事業	<ul style="list-style-type: none"><li>・属性や世代を問わず相談を受け止める</li><li>・個別の支援機関のネットワークで対応する</li><li>・複雑化・複合化した課題については多機関協同事業につなぐ</li></ul>
多機関協同事業(新)	<ul style="list-style-type: none"><li>・市町村全体で包括的な支援体制を構築する</li><li>・重層的支援体制整備の中核を担う役割を果たす</li><li>・支援関係機関の役割分担を図る</li></ul>
地域づくり事業	<ul style="list-style-type: none"><li>・世代や属性を超えて交流できる居場所を整備する</li><li>・交流・参加・学びの世界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</li><li>・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</li></ul>
アウトリーチ等を通じた継続的支援事業(新)	<ul style="list-style-type: none"><li>・支援が届いていない人に支援を届ける</li><li>・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</li><li>・本人との信頼関係の構築に向けた支援に力点を置く</li></ul>
参加支援事業(新)	<ul style="list-style-type: none"><li>・社会とのつながりを作るための支援を行う</li><li>・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作る</li><li>・本人の定着支援や受け入れ先の支援を行う</li></ul>

Ⅰ 包括的相談支援事業の相談窓口に関して、包括的相談支援の理解促進が図れた

・アドバイザー派遣当初は、包括的相談支援はできていると回答している市町が多数存在していたが、実際には市内の関係機関が情報共有している状況を指して、包括的相談支援体制が構築されているという解釈が多かった。

実際には、法律ごとの相談窓口がしっかりと一時アセスメントを行い、自らのネットワークで解決できるものは実行し、単一機関では解決できない複合的な問題を抱えているケースを把握し対応している市町は少なかった。

そこで、包括的支援事業の目的の周知(以下の3点)を行った。

- ・属性や世代を問わず相談を受け止める
- ・個別の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多機関協同事業につなぐ

このことにより、包括的相談支援事業の目的理解が図れた

## ●今後の課題

1 法律ごとの相談支援事業所や自治体窓口職員の相談援助スキルのボトムアップ

本事業は、相談者が訪れた相談窓口で、本人のデマンドだけを聞き取るのではなく、本来のニーズはもとより、世帯全体、本人の気づいていないニーズも把握するという意識の形成が必要。

個別相談事業所以外にも行政窓口で相談対応を行っている職員も含めた、スキルアップ研修を実施することも必要（断らない相談支援）

2 包括的に相談を受け止めた後、対応困難な事例をどこにつなぐか（中核機関）の明確化。

3 つなぐ際のツールの作成（つなぐシート等）

4 中核機関につなぐ事例の明確化（丸投げ防止）

1 今までの事例検討会との違いがはっきりしてきた

重層的支援会議の目指すところは、多機関・多職種による事例検討であり根拠に基づいたアセスメントを中心に据えている。

従前の事例検討会は縦割りの相談機関を中心に周りにいる人だけでアセスメントを行っている。例えば8050事例等であれば50の当事者が精神障害等であっても包括とケアマネで対応しようとしている。

当然、50の当事者である精神障害に対する専門知識がある人がいないので、困難事例となってしまう。

一方、重層的支援会議を実施する場合には、その世帯を支援するために必要な関係者や機関を招集したうえでアセスメントを行うので、世帯構成員の特性に合わせた専門的なアセスメントと支援のアイデアが提供されるので困難事例になりにくい。

●抱え込み困難事例の解消

## 2 単一機関で背負いこまないで困難事例になりにくい

困難事例の大半は、支援者が困難性を感じており、当事者は困難性など感じていない事例が多い。その理由は事例に最初に関わった機関が背負い込んでいるというのが実情である。

一方、重層的支援会議は、1のように支援に必要な機関や専門職を招集して行う事例検討会なので、生活保護CWや困窮自立支援機関などで抱え込んでいた複合的問題を抱えている事例も、それぞれの専門的視点からアセスメントできるため、抱えている問題点が掘り起こされその問題が起きている背景（原因）を探り問題の構造化を行ったうえで、支援の課題を明確化することにより多分野における支援課題が発見される。

とくに生活保護につながったケースに関しては、保護のCWが最終的に全責任を負わされるまたはそう感じるという傾向が強い、一方で保護のCWは専門職ではなく事務職が多いため困難事例が発生しやすく時にはメンタルにも影響が出やすいので重層的支援会議につなぐことが必要。

### ● 多機関連携による事例検討

## 3課題に対応する際の役割分担が明確化される

当然、分野ごとの課題が明確化されれば、その課題に誰が対応するのもも明確化される。

例えば、70歳女性、統合失調症の治療が中断して近隣とのトラブルを起こしている。このような事例であると70歳以上ということで包括支援センターに相談がつながる。いろいろ関わるがうまくいかない困難事例として挙がってくる。

この事例でいえば年齢が問題なのではなく、精神科受診が滞っているということが問題なので精神分野に強い支援者が必要である。

保健所やアウトリーチ事業を実施している専門機関と事例検討を行うと、通院勧奨と治療まではアウトリーチ事業で対応するという役割分担ができ、病状が安定した時点での訪問看護調整や地域での見守りは包括とケアマネで、地域住民への説明は包括でというような役割分担が明確になってくる。

## ●役割分担の明確化

## 4役割分担が明確になると塩漬け事例が動き出す

長年にわたり関わっているが硬直状態が続きどうにもならない、いわゆる塩漬け事例が重層的支援会議を行い、役割分担が決まり具体的対応が始まると少しずつ動き出す。

実際に重層的支援会議を実施した中でも数多くの塩漬け事例に遭遇したが、具体的対応方法と役割分担を決め、モニタリングの時期を設定するので、役割を与えられた機関は責任を持って動き出す。

従って、少しずつでも事例は解きほぐされてくる。ここで重要なのはモニタリングの際に動き出せなかったりうまくいかなかったりした時、担当している機関を責めるのではなく、なぜ動き出せなかったのか、なぜうまくいかなかったのかを再アセスメントすることが重要で、その結果を基に新たな課題を設定することになる。

## ●塩漬け事例の解消



## 5支援チームの意識が形成されてくる

事例検討会のメンバーは、時に応じて入れ替わるが、全方位型事例検討会を体感することにより、この事例検討会の有効性を理解してくると、他人事ではなく自分毎として参加するようになってくる。

例えば、初回の事例検討会に呼ばれた保健師がいました。上司から参加するよういわれ内容もわからず参加しました。事例の中で精神障害で引きこもっていて栄養指導が必要なケースがあり、役割分担として栄養管理指導は保健師がということになりました。

その時その保健師は「栄養指導は保健師の仕事ですが、市の窓口まで来てもらう必要があります」と発言しました。参加者は「えっつ」事例の本人は引きこもりで窓口に来られないのでアウトリーチが必要です。そこで本人と関係性が取れている困窮相談の担当等と二人で訪問するように調整し、渋々合意してくれました。その後のモニタリングで本人の食事指導が実施され栄養状態も改善されたとの報告を受けました。

その後、その保健師は毎回事例検討会に参加するようになり、役割分担の意味も理解され、同様なケースが出てきたときには「私が訪問してみます。信頼関係のある支援機関に同行をお願いします」と自ら提案されました。まさに、支援チームとしての自覚が生まれた瞬間を感じました。

## 6抱え込み 連携支援ができていると思っている子ども分野に切り込める

重層的支援会議の対象は、高齢・障害・困窮・子どもと多岐にわたる。当然、事例検討の中には、子ども・母子事例なども含まれる。特に子ども分野の事例検討では、要保護児童対策地域協議会なるものがあり関係機関が集まって事例の共有をしていたり、子どもの相談は家見相・見相が対応したりしていて、十分関係機関の連携や対応ができていると自信を持っているケースが多く、今更多機関連携は不要であると思っている自治体が多い。

また、ヤングケアラー問題等も福祉の問題であり学校は関係ないと思っている教育機関も多いのが現状である。これらは、現在展開されている重層的支援体制整備事業において、アドバイザーとして市町を回っている中で聞こえてきた意見である。

一方で、実際に子どもの事例や母子事例をアセスメントしてみると、子ども自身のアセスメントは非常に綿密に行われているが、その環境である父母や家庭、地域のアセスメントができているケースが散見される。ネグレクト等の背景に父母の障害や困窮が背景にあるにもかかわらず、その部分のアセスメントが不十分であると、子どもの対応だけでは改善されない。このような事例が重層的支援会議に上がってくると、障がいや精神、困窮支援の専門職から父母に対する問題や課題が提示され役割分担が実施され、子どもの環境である家庭の再構築支援が展開される。

## 課題

### 1 重層的支援会議（多機関連携）を実施する連携担当者のスキルアップ

ジェネラルな視点を持ち、複合的課題を持つ事例をアセスメントし、関係機関に役割分担ができるような連携担当者を育成すること

### 2 重層的支援会議の有効性を関係者に周知すること

一度でも重層的支援会議に参加したものは、その有効性に気付けるので、当面は実施の機会と傍聴の機会を増やす

### 3 行政は、実施責任者としての役割の自覚と、支援会議の実施を図る

多機関協同事業における中核機関を委託する場合においても、丸投げするのではなく、行政の果たすべき役割を明確にしておく必要がある。

特に、重層的支援会議の参加者招集や同意が取れない場合の支援会議開催は行政の重要な役割だということを認識する

# 重層的支援体制整備事業における各事業の内容

それぞれの事業は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

包括的相談支援事業	<ul style="list-style-type: none"><li>・属性や世代を問わず相談を受け止める</li><li>・個別の支援機関のネットワークで対応する</li><li>・複雑化・複合化した課題については多機関協同事業につなぐ</li></ul>
多機関協同事業	<ul style="list-style-type: none"><li>・市町村全体で包括的な支援体制を構築する</li><li>・重層的支援体制整備の中核を担う役割を果たす</li><li>・支援関係機関の役割分担を図る</li></ul>
地域づくり事業	<ul style="list-style-type: none"><li>・世代や属性を超えて交流できる居場所を整備する</li><li>・交流・参加・学びの世界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</li><li>・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</li></ul>
アウトリーチ等を通じた継続的支援事業	<ul style="list-style-type: none"><li>・支援が届いていない人に支援を届ける</li><li>・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</li><li>・本人との信頼関係の構築に向けた支援に力点を置く</li></ul>
参加支援事業	<ul style="list-style-type: none"><li>・社会とのつながりを作るための支援を行う</li><li>・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作る</li><li>・本人の定着支援や受け入れ先の支援を行う</li></ul>

## 現状での問題

1 アウトリーチを必要としている人の把握が不十分  
支援機関に相談がつながっている人の場合は、アウトリーチ対応が可能であるが、支援が届いていない人に支援を届けるためには、実態把握が必要である。現状で引きこもりや支援が必要と思われる人の実態把握を行っている自治体は少ない。

2 アウトリーチ事業は、事業として独立しているわけではなく、重層的支援会議からみちびきだされた、個別ニーズに対応することが求められているが、重層的支援会議が現状ではあまり機能していないため、何をすればよいのかが曖昧になっている

3 本人との信頼関係の構築に向けた支援が必要だが、引きこもりや支援拒否事例では、本人と関係を構築するためには時間がかかるので、成果が見えにくい。

## 現状での課題

1 アウトリーチを必要としている人を把握する

地域福祉計画等と連動し実態把握調査等を実施し、支援の対象者を明確に把握する

実態把握調査は、事業委託先が単独で行うことは不可能なので、市町と協働し、実態把握の方法等を検討する

2 実態把握で把握した、支援が必要な人に対して重層的支援会議を行い、課題を整理したうえで、必要な機関と連携しながら信頼関係構築を目指す。  
支援が必要な人に障がいや困窮状態が有れば、それらの関係機関と連携しながら継続的な支援を行う。

3 本人との信頼関係の構築に向けた支援は時間がかかることを、市町・関係機関が理解し早急な解決や成果を求めない。

# 重層的支援体制整備事業における各事業の内容

それぞれの事業は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

包括的相談支援事業	<ul style="list-style-type: none"><li>・属性や世代を問わず相談を受け止める</li><li>・個別の支援機関のネットワークで対応する</li><li>・複雑化・複合化した課題については多機関協同事業につなぐ</li></ul>
多機関協同事業	<ul style="list-style-type: none"><li>・市町村全体で包括的な支援体制を構築する</li><li>・重層的支援体制整備の中核を担う役割を果たす</li><li>・支援関係機関の役割分担を図る</li></ul>
地域づくり事業	<ul style="list-style-type: none"><li>・世代や属性を超えて交流できる居場所を整備する</li><li>・交流・参加・学びの世界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</li><li>・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</li></ul>
アウトリーチ等を通じた継続的支援事業	<ul style="list-style-type: none"><li>・支援が届いていない人に支援を届ける</li><li>・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</li><li>・本人との信頼関係の構築に向けた支援に力点を置く</li></ul>
参加支援事業	<ul style="list-style-type: none"><li>・社会とのつながりを作るための支援を行う</li><li>・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作る</li><li>・本人の定着支援や受け入れ先の支援を行う</li></ul>

## 現状での問題

1 社会とのつながりを作るための支援を行う場づくりや活動は分野ごとに進んでいるが、重層的支援会議やアウトリーチ事業等で把握された利用者の個別ニーズを踏まえた上での丁寧なマッチングやメニュー作りには至っていない市町が多い。

2 個別の受け入れ先の開拓が不十分なので、本人の定着支援や受け入れ先の支援が行われていない市町も多い

3 参加支援そのもののイメージ構築ができていない市町が多い



## 現状での課題

1 重層的支援会議でアウトリーチが必要と判断された場合は、時間をかけ信頼関係を構築したうえで本人の参加支援に対するニーズを把握し、個別ニーズを踏まえた受け入れ先を開拓する。

2 その際には単なる居場所というハード作りのみでなく、既存の社会資源（企業・事業所・社会福祉法人）にアプローチし受け入れ先を開拓する。あわせて受け入れ先にも必要なサポートを行う体制を整備する。

3 参加支援そのもののイメージを市町や関係者で共有する  
重層的支援体制整備事業計画策定の際にしっかりと議論する

# 重層的支援体制整備事業における各事業の内容

それぞれの事業は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

包括的相談支援事業	<ul style="list-style-type: none"><li>・属性や世代を問わず相談を受け止める</li><li>・個別の支援機関のネットワークで対応する</li><li>・複雑化・複合化した課題については多機関協同事業につなぐ</li></ul>
多機関協同事業	<ul style="list-style-type: none"><li>・市町村全体で包括的な支援体制を構築する</li><li>・重層的支援体制整備の中核を担う役割を果たす</li><li>・支援関係機関の役割分担を図る</li></ul>
地域づくり事業	<ul style="list-style-type: none"><li>・世代や属性を超えて交流できる居場所を整備する</li><li>・交流・参加・学びの世界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</li><li>・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</li></ul>
アウトリーチ等を通じた継続的支援事業	<ul style="list-style-type: none"><li>・支援が届いていない人に支援を届ける</li><li>・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</li><li>・本人との信頼関係の構築に向けた支援に力点を置く</li></ul>
参加支援事業	<ul style="list-style-type: none"><li>・社会とのつながりを作るための支援を行う</li><li>・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作る</li><li>・本人の定着支援や受け入れ先の支援を行う</li></ul>

## 現状での問題

1 既存の地域づくりと重層的支援体制整備事業における地域づくりの違いが良くわからない

2 世代や属性を超えて交流できる居場所を整備については従前の事業で様々な取り組みを実施しているが、交流・参加・学びの世界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といういわゆる生涯教育や街づくり部門との連携が取れていない市町が多い

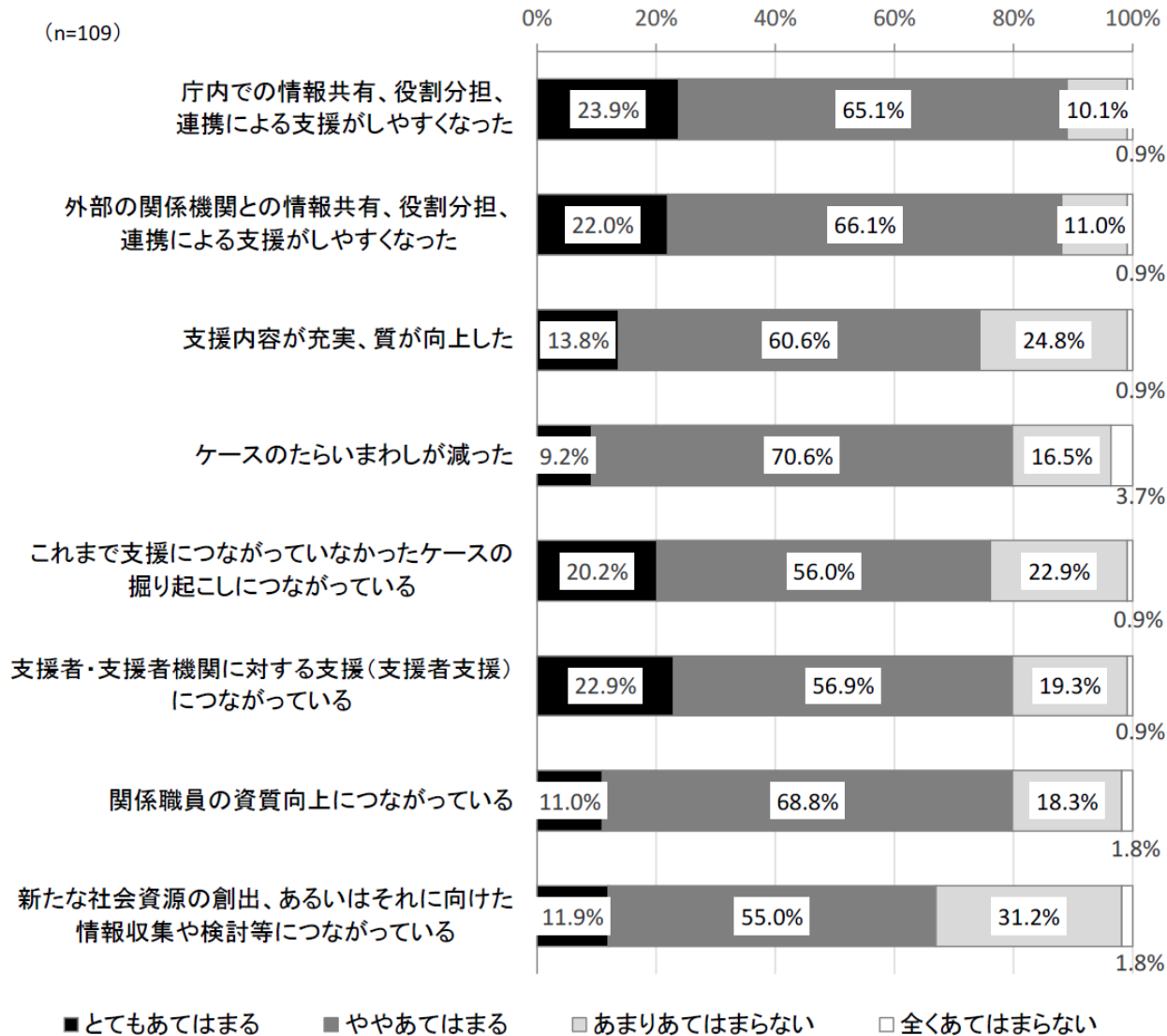
3 様々な地域課題を解決するために、その課題に興味関心がある人を集め、解決のための協議をする場（プラットフォーム）づくりを行っている市町は少ない

## 現状での課題

- 1 重層的支援体制整備事業における地域づくり事業の共通理解をする  
高齢・障がい・困窮・子ども部門で行っている地域づくり事業をどのように統合・整理するのかを協議する
  - 2 地域福祉部門とまちづくり部門、生涯教育部門等で、現在抱えている課題や今後のイメージの共有を図る
  - 3 まちづくりにおけるプラットフォームのイメージを共有し、コーディネーターの役割を確立する  
各分野で配置されている既存のコーディネーターの役割を整備・統合していく
- ・CSW(社協)・SC(生活支援体制整備事業)・子育て支援コーディネーター
  - ・子どもの居場所づくりコーディネーター・発達障害支援コーディネーター
  - ・身体障害者コーディネーター 等々

# これから重層的支援体制整備事業を始める自治体の皆様

## ＜重層的支援体制整備事業の実施を通じて感じる変化＞



(1) 地域福祉のグランドデザインの中に重層的支援体制整備事業を位置づける

(2) 関係者が事業の必要性について認識を共有できるまで時間をかける

- ① ゴールイメージの共有(1): 立場や経験による違い
- ② ゴールイメージの共有(2): 「孤立の解消」の視点から伝える
- ③ 相互理解: 関係者間で相互の違いを知る

(3) 合意形成に向けて後ろ盾を見つける

(4) どの事業から取り組んでも良い

(5) 重層的支援体制整備事業は、「常に進化させていく事業」と捉える