

## 三重県における重層的支援体制整備事業の現状と課題

武田 誠一

### はじめに

日本の社会福祉制度の大きな転換点であった「社会福祉基礎構造改革」、とりわけ 2000 年から実施された介護保険制度は、それまでの高齢者福祉のあり方を大きく変えてきた。それらの改革は、障害者福祉、児童福祉、低所得者支援、子育て支援などにも波及していった。これが 2000 年以降の社会福祉、社会保障政策の大きな流れである。

この流れについて武川は「地域福祉の主流化」と評した<sup>1)</sup>。つまり、「地域福祉」が福祉政策の中心として展開されるようになったのである。また、ソーシャルワーク実践においても地域を基盤としたソーシャルワークが重視されるようになり、地域福祉を意識したソーシャルワーク実践が志向されるようになった。

### I 重層的支援体制整備事業とは

近年、地域を基盤とした福祉政策が展開されてきている。しかし、新たな生活問題への対応が不十分であるとの指摘の声も聞かれる。それは依然として制度、行政システムが縦割りであり、それが個人の生活支援に十分に機能していないからである。

例えば、8050 問題、ダブルケア、ヤングケアラー、孤独や孤立、ひきこもり等の課題は、その問題の深刻さを私たちに問うてきた。だが、これらの問題への支援としては、個人の生活の中で複数の複合的な課題を解決するための社会資源が不足しているのである。

つまり、複合する課題の個別要素に対しては活用できる社会資源が存在しても、それらの問題が複雑化した途端、制度の狭間に陥り制度が適切に機能しない。

例えば、四日市市重層的支援体制整備事業実施計画には以下の事例が示されている<sup>2)</sup>。

#### (事例 1)

80 代の父と、知的障害があり就労継続支援（B 型）事業所に通所している 50 代の息子の 2 人世帯。母が昨年他界した後、息子の身の世話は父が担ってきたが、数か月前から父に認知症の症状が現れるようになった。お互いに身の回りの世話ができず、栄養状態も悪化しており、危険な状態になっている。

#### (事例 2)

本人は 50 代女性。一人暮らしで長期のひきこもり状態にあり、就労できていない様子である。言動から精神疾患が疑われるが、医療機関を受診しているかもどうかも判然としない。家の内外にごみが溜まってきており、近隣住民と折り合いが悪い。

まず、(事例1)であれば、「高齢者介護」「知的障害」「8050」といった複数の課題が存在している。「高齢者介護」「知的障害」という個別の問題はそれぞれに相談できる体制が構築されている。一方でこれらの課題が複合化した問題である「8050」という視点で見た場合、この「8050」問題を1つの課題として総合的に関われる制度や仕組みは整っていない。

次に(事例2)では、「精神障害」「ごみ屋敷」「ひきこもり」という複数の課題が存在している。この事例では支援の対象者は1人であるが、抱える課題が複数あるわけである。この個人が抱える複数の課題を総合的に支援できる制度が欠けており、複数の支援機関が時にはバラバラに個人に関わるため、支援の歯車が噛み合わないという事態が引き起こされてしまうのである。

こういった制度の狭間に陥りやすい問題、支援の歯車が噛み合わないという状況を打開する必要が求められてきた。

これらの課題に対応するために、2020年の社会福祉法改正で重層的支援体制整備事業が創設され、2021年4月より施行されている。

この重層的支援体制整備事業は、地域共生社会の実現をめざして、市町村が地域住民の複雑、複合化したニーズに対応する包括的支援体制を構築するものである。この事業は市町村の任意事業となっており、重層的支援体制整備事業の実施はそれぞれの市町村の判断に委ねられている。

重層的支援体制整備事業では表1に示す各事業が位置づけられている。これらの事業は、「包括的相談支援事業(属性を問わない相談支援)」「参加支援事業」「地域づくり事業(地域づくりに向けた支援)」を一体的に取り組み、さらに「アウトリーチ等を通じた継続的支援事業」「多機関協働事業」となっている。

具体的には、「包括的相談支援事業(属性を問わない相談支援)」とは、属性や世代を問わずに包括的に相談を受け止めて、支援相談機関のネットワークで対応し、複雑、複合化した課題を多機関協働事業につなげていく事業で、多機関との連携、横断的連携でさまざまな課題を抱える家族など全体として支援する。

「参加支援事業」とは、社会とのつながりをつくるための支援を行う事業で、利用者のニーズをもとに支援のマッチングを行い、つながりの継続に向けて支援や受け入れ先の支援を行う。

「地域づくり事業(地域づくりに向けた支援)」とは、世代や属性を超えて交流できる場や居場所を整備する。また、交流、参加、学びの機会を提供し、個別の活動や人をコーディネートする事業である。

「アウトリーチ等を通じた継続的支援事業」とは、専門職との会議や関係機関とのネットワークから潜在的な相談者を発見し、自ら支援を求めることができない人のもとへ出向き支援をとどける事業である。

「多機関協働事業」とは、支援関係期間の役割分担によって、市町村全体で包括的な相談支援体制を構築する事業である。

表 1 重層的支援体制整備事業

各事業	内容
包括的相談支援事業 (社会福祉法第 106 条の4第2項第1号)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・属性や世代を問わず包括的に相談を受け止める</li> <li>・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適切に多機関協働事業につなぐ</li> </ul>
参加支援事業 (社会福祉法第 106 条の4第2項第2号)	<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つくる</li> <li>・本人への定着支援と受け入れ先の支援を行う</li> </ul>
地域づくり事業 (社会福祉法第 106 条の4第2項第3号)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・世代や属性を超えて交流できる場や居場所を整備する</li> <li>・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</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 (社会福祉法第 106 条の4第2項第 4 号)	<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付ける</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>
多機関協働事業 (社会福祉法第 106 条の4第2項第 5 号)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市町村全体で包括的な相談支援体制を構築する</li> <li>・重層的支援体制整備事業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>

重層的支援体制整備事業を実施する市町村はこれらの事業を通じて地域住民のさまざまな課題に対応できる支援体制を構築するのである。

では、これらの事業の構築を進めることでどのような支援体制が展開されるのだろうか、先ほど示した四日市市重層的支援体制整備事業実施計画の事例で確認する<sup>3)</sup>。

#### (事例 1) での対応

父の生活を心配した近隣住民から在宅介護支援センター(包括的相談支援事業の相談機関)を通じ、福祉総務課へ相談が入る。福祉総務課が会議(重層的支援会議又は支援会議)を開催。会議には介護分野の支援機関である地域包括支援センター、在宅介護支援センター、障害分野の委託相談支援事業所、障害福祉課が参加(多機関協働事業)し、状況を共有するとともにお互いの役割分担や支援方針について以下のように確認した。父は、地域包括支援センターの認知症初期集中支援チームから適切な医療につなげるとともに、在宅介護支援センターの訪問給食事業を活用しつつ、要介護認定の申請から介護保険サービスを活用して、当面の間は在宅生活を継続することとなった。息子は、生活基盤を安定させることを目的に、グループホームに入居し、就労継続支援(B 型)事業所へ通所を継続していくこととした。

#### (事例 2) での対応

近隣住民から福祉総務課へ相談が入る。福祉総務課が開催する支援会議において、委託相談支援事業所、生活支援室、民生委員・児童委員などの関係機関のこれまでのかかわりや相談歴等を整理し、本人の状況の把握を行った。支援方針として、他機関とともに

繰り返し継続的に自宅を訪問することで、本人との信頼関係を構築する(アウトリーチ等を通じた継続的支援事業)こととなった。信頼関係を構築した後、少しずつ外出機会を増やすとともに、地域活動支援センター(地域づくり事業)に通うことを短期目標として支援を行い(参加支援事業)、長期的には本人の自立に向けて、就労に向けた支援を行うこととする。

これらの事例から重層的支援体制整備事業における支援体制とは、既存の支援体制を前提に個別の課題に寄り添った支援を行うことである。

したがって、重層的支援体制整備事業によって新たな制度を創設するものではない。地域における多様な資源を活用することが求められている、それには既存の行政内部の組織同士の連携からはじまり地域の資源との有機的な連携の構築が重要となる。

Ⅱ 三重県における実施状況

三重県内では図1に示す通り、四日市市、伊勢市、松阪市、桑名市、鈴鹿市、名張市、亀山市、鳥羽市、志摩市、伊賀市、御浜町の11自治体で重層的支援体制整備事業を実施している。



図1 重層的支援体制整備事業実施自治体

各自治体は重層的支援体制整備事業の実施にあたって、重層的支援体制整備事業実施計画(以下、計画)を策定し事業を進めている。その中で本計画の位置づけは図2のようになる。

つまり「地域共生社会の実現」が上位概念となりその基礎が「地域福祉計画」で、「包括的支援体制の構築」が中位概念として位置づけられている、そして「重層的支援体制整備事業」の実施が「地域共生社会の実現」、「包括的支援体制の構築」の具体的手法として位置づけられている。



図2 重層的支援体制整備事業の位置づけ

重層的支援体制整備事業は、先にも触れたが新たな制度政策を展開するものではなく、既存の支援体制の狭間に陥りやすい問題を漏らさず支える仕組みをつくることである。したがって、既存の相談機関との連携協働が必要である。既存の相談機関としては高齢者福祉、介護保険に関することは地域包括支援センター、在宅介護支援センター、障害者福祉であれば障害者地域相談支援センター、子育て支援であれば子育て支援センターと既ににそれぞれに専門機関が設置されている。これらの機関の連携をはかり地域住民の抱える課題をワンストップで解決に結びつける体制づくりが求められている。

そのような取り組みの一つとして、松阪市では市内全域の13か所に「福祉まると相談室」の設置を進めている。松阪市によると「福祉まると相談室」とは「地域の皆さんの身近な相談先として日頃の暮らしの中で、悩んでいること、どこに相談したらよいかわからないことなどの健康と福祉に関する相談に応じます」<sup>4)</sup>とその役割を示している。そして「福祉まると相談室」の取り組みは1. 地域に寄り添う福祉まると相談、2. 地域で広げる健康づくり、3. 地域で支え合うネットワークづくり、4. 地域へ出向く・届けるアウトリーチ、5. 多様な居場所を創る地域づくり、6. 人×役割×地域を結ぶ参加支援の6つを柱としている。このように地域住民の身近な場所に総合的に相談できる拠点を設け、包括的支援体制を構築している。

このような松阪市の取り組み以外にも、三重県内の他自治体もさまざま工夫を凝らし、地域住民の相談を漏らすことなく受け止め、解決に向けた取り組みにつながるように相談窓口の拡充、他機関との連携強化を図っている。

### Ⅲ 津市における今後の展開について

三重県内の各自治体では、それぞれに重層的支援体制整備事業が展開されている。一方で重

層的支援体制整備事業をまだ実施していない自治体は、重層的支援体制整備事業の実施に向け、まずは行政内部の組織の連携構築など体制を準備する必要がある。

そのため国は、重層的支援体制整備事業への移行準備事業（以下、移行準備事業）では、重層的支援体制整備事業へ移行するために必要な経費を補助している。この移行準備事業では国の補助率は 3/4（市町村の負担は 1/4）となっている。自治体はこの移行準備事業を通じて重層的支援体制整備事業の実施に向け、庁内外の関係者・関係機関との連携体制を構築、アウトリーチ等を通じた継続的支援や参加支援の取組等を準備していく。各自治体は、この移行準備事業を活用し重層的支援体制整備事業の円滑な実施に向け取り組んでいる。

しかし、この移行準備事業について厚生労働省は、次のように移行準備事業の終了を予定している<sup>5)</sup>。

令和 6 年度においては既に 206 市町村が実施を予定していると承知しており、各自治体におかれては、引き続き重層事業への移行に向けた適切な活用をお願いしたい。本事業は、重層事業に移行するための試行的な事業という性格を有しているが、重層事業の施行から一定期間が経過し、重層事業の実施事例が数多く報告されてきていることから、令和 7 年度末をもって終了する予定である。このため、令和 6 年度に新規に実施する市町村については、最長で 2 か年の事業となるので予め御承知おき願いたい。本事業終了後は、既実施自治体のノウハウを参考としていただくとともに、令和 6 年度から開始する重層事業未実施自治体向けのブロック研修に参加していただくなどにより、重層事業実施に当たっての体制整備構築を進めていただきたい。

全国の各自治体、県内の各自治体ともに重層的支援体制整備事業の実施、または実施に向け移行準備事業を活用する形で、行政内部の連携強化、地域の多様な社会資源との連携構築を図っている。

一方、現在、津市では重層的支援体制整備事業は実施されていない。

今後の津市における重層的支援体制整備事業への対応については、2024 年 2 月開催の第 3 回津市介護保険事業等検討委員会において、健康福祉部長が以下のように発言している<sup>6)</sup>。

重層的な支援についてですが、子どもの分野から障がい者、いろいろな各分野において、その中で地域包括支援センターというものが高齢者の分野となりますが、障がい者の場合は、障がい者相談支援センターというものが障がい者の位置付けの中であります。子どもに関しては、こども家庭庁が発足され、今後、津市の組織の中でも新たに見直しがありまして、令和 6 年 4 月から子どもに関する新しいこども家庭センターを設置することにもございますので、今現在津市としましては、それぞれの分野ごとにこのような相談体制を取っています。これらが整った段階で、どのような形にしていくか、どのようにまとめていくかを将来的に考えていかなければと思っています。

地域包括支援センターは平成 18 年から新たに立ちあげました。

障がい者の方は数年の間に立ち上がりました。子どもの方はこれから、この 4 月にセン

ターを設置します。このように市できちんと整理をしながら、体制を整えていっているものとなります。

このように、現行の相談機関や新設される相談機関の個々の専門的な支援体制を前提とした相談支援の体制を維持していくことが示されている。

しかし、住民の生活問題が複雑、複合化していく懸念があり、それに対して適切に対応していくためには、重層的支援体制整備事業による相談支援体制の充実、強化が必要であると考えられる。そのために津市においても重層的支援体制整備事業の早期の実施が求められる。

## おわりに

重層的支援体制整備事業は地域社会の複雑化、複合化した生活問題を抱える住民の相談に身近に応じ、かつ適切に対応できる相談支援として展開されることが望まれている。また、その実施にあたっては地域のこれまでのさまざまな社会資源との連携を欠くことはできない。地域に存在するインフォーマルな資源の掘り起こしや連携を通じて、支援を必要とする住民の課題解決、参加支援を進めていかななくてはならない。

ただし、重層的支援体制整備事業はその取組がはじまったばかりであり、各自治体は模索している途上にあるとも言える、それぞれの実践から得た知見を共有し、地域福祉に還元していく取り組みが進むことを期待したい。

## 注

- 1) 武川正吾（2006）『地域福祉の主流化』、法律文化社.
- 2) 四日市市（2024）「四日市市重層的支援体制整備事業実施計画（令和6年度改訂版）」  
<https://www.city.yokkaichi.lg.jp/www/contents/1681464397946/simple/yokkaichijuusoukeikaku.pdf>.（2024-10-01 確認）
- 3) 前掲2.
- 4) 松阪市（2024）松阪市ウェブサイト「福祉まると相談室のご案内」  
<https://www.city.matsusaka.mie.jp/soshiki/99/hukushimarugoto.html>.（2024-10-01 確認）
- 5) 厚生労働省（2024）「重層的支援体制整備事業等の取組状況について（地域福祉課）」  
<https://www.mhlw.go.jp/content/12300000/001228898.pdf>.（2024-10-01 確認）
- 6) 津市（2024）「令和5年度第3回津市介護保険事業等検討委員会 議事録」  
<https://www.info.city.tsu.mie.jp/www/contents/1708324997407/simple/020802.pdf>.（2024-10-01 確認）

## 参考文献

1. 武川正吾（2006）『地域福祉の主流化』、法律文化社.
2. 岩間伸之,原田正樹(2016)『地域福祉援助をつかむ』、有斐閣.

3. 菊池馨実（2019）『社会保障再考 〈地域〉で支える』、岩波書店.
4. 菅野道生 編著（2022）『押さえておきたい地域福祉・社会福祉協議会』、ぎょうせい.
5. 菱沼 幹男（2024）「知っておきたい福祉の基礎知識(第 13 回)「重層的支援体制整備事業」とは」『月刊福祉』107(5)、pp.74-77.