

重層的「地域づくり」 ～地域資源を活かす交流・場づくり～

東洋大学福祉社会デザイン学部 教授
加山 弾



はじめに

2017年の社会福祉法改正により「包括的支援体制の整備」(第106条の3)が市町村の努力義務とされ、2020年の改正ではさらに「重層的支援体制整備事業」(第106条の4以降)が市町村の任意事業として規定されました。重層的支援体制整備事業(以下、「重層事業」)では、いわゆる3つの支援(「包括的相談支援」「参加支援」「地域づくりをめざした支援」)に加え、アウトリーチ、伴走型支援、多機関協働等が盛り込まれています。これらの支援が必要とされる背景には、生活問題の複雑化・複合化、つまり既存の制度に当てはまらない、ないし単一のサービスでは問題の全体をカバーしきれないような「制度の狭間の問題」の増幅があります。

折しも、孤独・孤立対策推進法が2023年に成立し、2024年4月に施行されました。国・自治体の責務や国民の理解協力の必要性が規定されており、自治体には地域協議会の設置等の対応が求められています。言うまでもなく、孤独・孤立対策はあらゆる年代・住民層の生活基盤に関わる問題であり、要支援者を早期に発見し、生活ニーズ全般を受け止め、包括的に支援する

体制を地域に構築することが肝要です。と言っても、ゼロから新しいものを創ろうということではなく、これまで地域の各主体が取り組んできた経験知、矜持、地元愛を有機的につなぎ合わせ、より発展的・持続的なネットワークや協働体制にしていくことであり、めざすべき地域像を地域総出で考え、力を合わせていく挑戦とも言えます。

実体的給付・手続き的給付とCSWの配置促進

前述のような背景から、厚生労働省は「具体的な課題解決を目指すアプローチ」と「つながり続けることを目指すアプローチ」を不可分のものと捉えています(図1)。前者の筆頭である制度的サービスは「実体的給付」、後

図1 対人支援において今後求められるアプローチ



者は「手続き的給付」とも言われ^{*1}ます。

暫定的に、その2つを次のように整理しておきましょう。実体的給付の特徴は、申請主義（本人の求めから始まる）であること、個別給付（現金・現物給付）を行うこと、課題解決をゴールとすること、契約に基づく援助関係である（終結が計画されている）こと等です。換言すれば「入口」（契約）と「出口」（解決や終結）、受給要件、支援の方法（サービスの内容）・対象・期間が相対的にはっきりしているものであり、制度ごとに配置されているケースワーカー等の担当領域と言えます。

それに対して手続き的給付では、アウトリーチ（援助者が要支援者・ニーズを見つけだす）や伴走型支援（ずっと気にかけ、適宜のタイミング・内容で支援し続けること、同行支援のように本人の手続きに付き添うこと等）を行うこと、課題解決自体がゴールではない（何が「課題」「解決」かがはっきりしない、あるいは流動的であるとか、いつ達成できるかが明瞭でない）ことに特徴があります。つまり、「入口」と「出口」は明確でなく、支援方法（内容）・対象・期間も状況に応じて変化します。ここでは行政や専門機関等のフォーマル主体と住民・ボランティア等のインフォーマル主体の協働が鍵となり、それらの多主体の間のコーディネート（連絡・調整）が行え、かつ個別支援や地域づくりに一体的に取り組めるのはコミュニティソーシャルワーカー（以下、「CSW」）です。

このため、重層事業交付金でCSWの増員を図る自治体が少なくありません。たとえば、八王子市（東京都）では、もともと9つの拠点にCSW 1人、アシスタント（臨時雇用）1人を配置する手厚い体制（社会福祉協議会に配置）をとっていましたが、重層事業の新機能を社会福祉協議会（以下、「社協」）が受託することで、各拠点にCSW 2人（1人のままの拠点も一部ある）、アシスタント1人へと大幅に増員^{*2}しました。

重層的支援体制をめぐる〈重層性〉と〈重層制〉

先ごろ、ある市（重層事業未実施自治体）を訪ねた時、地域福祉担当課長の話で腑に落ちたことがありました。「本市では『重層的支援体制整備事業』をする予定はないが、『重層的支援体制』づくりには力を入れている。いつか『事業』をすることになったら、その『体制』のまま移行するつもりである」という話でした。課長が言う「体制」は先述した第106条の3（包括的支援体制）のことで、「事業」は第106条の4以降のことを指しているのですが、後者はあくまで前者を推進するためのオプションと位置づけていることがよくわかる表現でした。このやりとりから、より理念的な「重層性」（第106条の3）と、任意事業である「重層制」（第106条の4以降）は混同すべきでないと考えるにいたりました。

法規定や国・自治体の資料、研究者の論考等を見ると、ここで言う「重層性／制」の意味する範囲は、①重層的支援、②重層的支援体制、③重層的支援体制整備事業、という3層に分けられるのではないのでしょうか。

①については、「支援の重層化」とも言え、さらに細かく見れば「分野・主体の重層化」「空間の重層化」「時間の重層化」に分けて考えられるように思えます。第1の「分野・主体の重層化」とは、高齢者・障がい者・児童・その他の福祉の間での分野を越えた横断的な仕組み（多機関・多職種が連携するためのネットワーク組織や会議体等）をつくるだけでなく、地元の企業・商店街や福祉に隣接する社会サービス（医療・教育・就労・住宅等）の機関・団体との連携、その他幅広い分野で並行して進められている地域づくり（都市計画、災害対策、多文化共生、出所者支援、自殺防止、地場産業の活性化、文化・スポーツの継承・振興等）との連携も含められます。ひとこと言えば、「福祉内の連携」と「福祉と福祉以外の連携」、そして「フォーマル主体間の連携」と「フォーマル主体とインフォーマル主体の

研修紹介 研修2 地域共生社会の実現に向けて

～重層的支援体制整備を中心に～

連携」の両方が必要ということです。行政内部でも、従来はこれらを異なる部署で担当し、相互に情報共有や連携が進みにくい状況にありましたが、そこに風穴を開け、庁内連携、庁外との連携を進めるという意味での「重層化」の仕組みをつくろうということです。

民間の各分野でも、過去数十年の間に専門性(制)を高めてきた一方、皮肉にも「専門外」との壁を高くしてきた面は否めません。それゆえ、「越境^{*3}」という概念を用いて克服を促すことがあります。立場の違いを越えて連携することで、双方の強みを発揮し合い、弱点は補完し合うという創造的な実践が目目されるようになっていきます。後述しますが、商店街の空き店舗を活かした地域の居場所・活動拠点づくりや農福連携等はその典型と言えます。

第2の「空間的重層化」では、厚生労働省に設置された「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」の2008年の報告書で示された「重層的な圏域設定のイメージ」がよく知られています(図2)。地域で何かの事業・活動をしようにと思っても、行政、専門機関、住民では、それぞれ考える空間が異なることが珍しくありません。たとえば、住民が地域活動を負担なく続けられる空間は、この図では

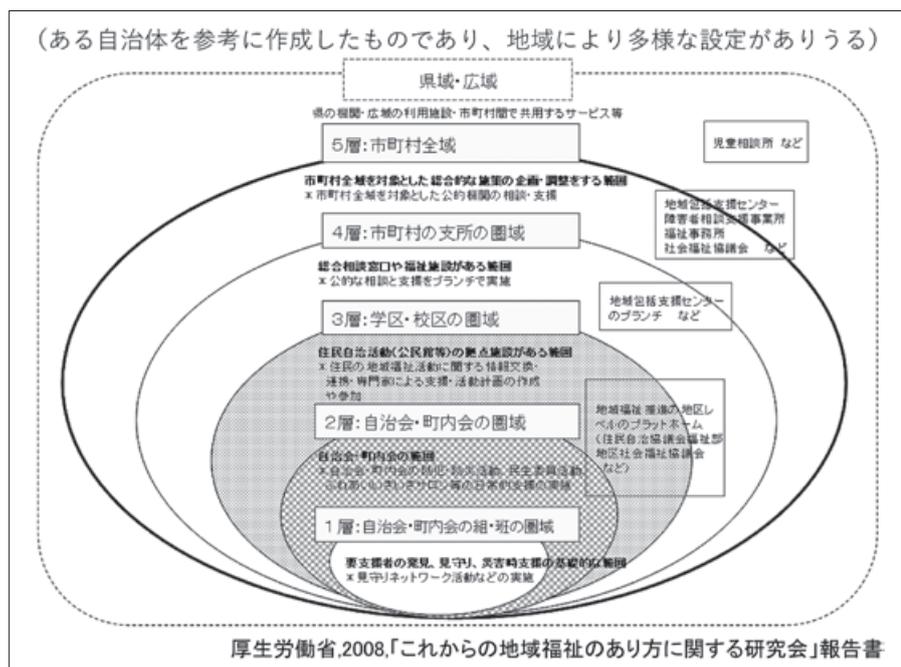
「1層」や「2層」が一般的でしょう。顔なじみができやすく、地元への帰属意識や連帯感も湧きやすい範囲です。反対に、行政にとって基本的な地域の圏域は「5層」や「4層」ではないでしょうか。また、地域包括支援センターや社協などのソーシャルワーカーやケアマネジャーの担当地区は概ね「3層」が中心です。たとえば、地域に活動拠点を作ろうとする時、

このように「誰が・どこで・何をしているか」を洗い出し、どの圏域で、どの主体とどの主体が協力すると何ができるか、と具体的に考えていくとよいでしょう。

さらに、大規模災害への対策や大型の広告・イベント等を考える時には、それぞれの市町村が「5層」単位で企画・実行するより、図の「県域・広域」のような広い範囲で取り組む方が有効なことがあります(とりわけ、社会資源の限られた山間部や島嶼部等では重要です)。特定の圏域をもたずに活動するNPO、企業の社会貢献活動、大学の研究室等と連携したい場合も市町村を越えた発想が有効でしょう。そういう時は、都道府県等によるバックアップが重要です。これも「重層的」な圏域の視点と言えます。

第3の「時間の重層化」は、伴走型支援と言い換えてもよいかもしれません。中長期的視点で考えれば、要援護者の立場や状況が変わっても支援関係を継続するものであり、「18歳になったから退所」とか「就労できれば終結」といったゴール設定の仕方は馴染みません(大小のゴールを決めたとしても流動的・弾力的)。たとえば、不登校児の場合、在学中は担任教師やスクールソーシャルワーカー等が気にか

図2 重層的な圏域設定のイメージ



け、家庭訪問等もしてくれますし、社員なら勤務先のカウンセラー等のサポートが受けられますが、卒業・退職してしまうと、基本的にその関係は途絶えます。自分でクリニックを探して通える人はいいですが、そうならない人が心配です。本人の状況が変わってもずっと心配し、励ましてくれる人がいればどれほど心強いですか。それがソーシャルワーカーのような専門職であっても、昔から知っている近所のおじさんやおばさん、あるいは地元企業による社会貢献でもいいでしょう。そうした人たちがチームとなり、本人に何かを急かすでもなく、包み込むような関係性ができれば安心です。

また、超短期的に見れば、1日のリズムに合わせた支援であることも重要です。希死念慮は特に深夜に高まると言われますので、そこに特化した支援も重要でしょう。孤独・孤立対策担当室は、「状況に合わせた切れ目のない相談支援」の重要性を訴えており、各種相談支援制度等の連携による「包括的な相談支援」と併せ、電話やSNS等による「24時間対応の相談等」が必要だとしています^{*4}。精神障がい者、DV被害者等の居住・生活支援を行っているあるNPO法人は、普段は日中のみ行っている相談支援の時間を、生活保護費や障害年金等の支給日前の数日間（貯金が底をつき、不安が増幅しやすい期間）に限り、夜間まで延長しています。このように、真に相手の心情や都合に合わせることを「寄り添い」や「伴走」と言うのだと思います。

なお、「見守り」を「監視」と捉える人も多く、とりわけ支援拒否者とされる人々に見られる傾向のようです。良かれと思っての声かけが、善意の押し付けと受け取られないようにしたいものです。そのような場合も、まずは「必要な時に頼る先があること」が伝わっていることが大事ではないでしょうか。

さて、②は、繰り返しになりますが、第106条の3（包括的支援体制の整備）で、市町村の努力義務です。「地域の実情に応じた（中略）

施策の積極的な実施その他各般の措置を通じ（中略）地域福祉の推進のための相互の協力が円滑に行われ、地域生活課題の解決に資する支援が包括的に提供される体制を整備する」ものとされ、任意事業の重層事業にも言及されています。条文では、地域福祉の諸活動への地域住民の参加を促すための拠点や研修の整備、「地域住民等」（第4条に規定）が他の地域住民の相談に応じたり情報提供や助言をしたりできるようにすべきこと等が明記されました。

③について、第106条の4では、②の施策として市町村が重層事業を実施できることが規定されています。3つの支援については次のように記されました。包括的相談支援については、「地域生活課題」（第4条に規定）を抱える人や家族等からの相談に包括的に応じ、利用可能な福祉サービスの情報提供・助言や「支援関係機関」（第4条に規定）との連絡調整を行うこと、介護保険法、障害者総合支援法、子ども・子育て支援法、生活困窮者自立支援法の所定の事業を一体的に行うこととされています。参加支援については、社会生活に困難を有する人に対し、支援関係機関と民間団体が連携し、活動機会や情報の提供等によって社会参加の機会を提供することと規定されました。地域づくりに向けた支援は、地域生活課題の防止・解決のための体制や住民の交流拠点を開設すること等が記されています。

3つの支援を連動させる「のりしろ」

3つの支援にはどのように取り組めばよいのでしょうか。実践事例を見ると、それぞれの「のりしろ」を見つけて重ね合わせているようです。つまり、連動的、一体的な運用が見られます。まずは重層事業実施の有無にかかわらず例示しますが、商店街の空き店舗を活用した居場所づくりでは、商店街の活性化を図りつつ、住民の交流やボランティア活動を図りつつ、住民の交流やボランティア活動拠点とし（地域づくり支援）、ひきこもり傾向にある人や知的障害者等がそこでボランティアや中間的就労をすることで役割獲得や自己

研修紹介 研修2 地域共生社会の実現に向けて

～重層的支援体制整備を中心に～

肯定感の高揚につなげることができます（参加支援）。さらに、CSWや民生委員がそこを巡回して随時相談に対応できるようにする（包括的相談支援）ということも想定されます。また、主要産業である観光業の人材不足に直面しているある市では、従業員の業務リストを作って難易度や拘束時間ごとに分類し、比較的平易な仕事を選んで中間的な雇用を創出しました。地場産業の人材確保（地域づくり）と参加支援を連動させることで生まれた事業です。

重層事業を実施する2自治体の事例から、どのような体制づくりがなされているかを「のりしろ」の視点で見てください。まず、八尾市（大阪府）です。同市は重層事業実施にあわせて既存の部署を再編し、司令塔である「地域共生推進課・つなげる支援室」を創設し、以下のような施策を実施しています。

- ①市内を横断する「断らない相談支援体制」制度の導入や多機関協働による「つなげる会議」の実施により情報共有や協働の障壁を低くし、包括的相談の受付を可能にした
- ②社会福祉協議会CSWによる、初動支援（アウトリーチ）体制や地域の6つの拠点に寄り添い型の相談窓口を置き、定期的なアウトリーチを通じた伴走型支援の体制を整えた
- ③民間企業等とのプラットフォームを活用した地域づくり・参加支援を進めている
- ④啓発活動を通じた地域づくり支援を進めている
- ⑤社会福祉法人との協働により地域公益活動の基盤づくりを進めている

上記のうち①は、高齢、障がい、子ども、保健の分野の支援機関を総括するエリアディレクターと全体の総合調整をするディレクターを配置する等、連携体制を確立しています。③は、中小企業が多いという地域特性を活かした地域づくりと参加支援の一体的取り組みとして注目に値します。また、近年活発に取り組まれている社会福祉法人の地域公益活

動と連動させる地域づくりの視点も有効です。

続いて阪南市（大阪府）です。同市では、民間が地域づくりを牽引してきた経緯からボトムアップ式に重層事業を構築してきました。制度の狭間問題に対する包括的相談支援や多機関協働の機能強化を図るために、「くらし丸ごと相談室」や「市内連携推進会議」を設置したほか、次の施策が進められています。

- ①市内のサロンを運営する住民等との協働による「まちなかほっこり相談」を実施してアウトリーチ機能を強化した
- ②CSW（府事業で地域包括支援センターに配置）によるアウトリーチ・伴走型支援を拡張させた
- ③地域特性を活かした農業・漁業との連携や少年院のボランティア活動支援等を通じ、地域づくり支援と参加支援を一体的に進めている

このうち③では、障がい者・高齢者・子ども等が参加する共生型の居場所づくりが進められ、少年院からのボランティア受け入れという参加支援と、担い手不足に悩む農業・漁業の振興という地域づくりを連動させているところに特徴があります。こうした多主体間のつなぎ役は、社協が担っています。

両市の体制では、市内・市外に横断的な仕組みを導入することで包括的な相談支援を可能にしているほか、3支援を連動させる「のりしろ」に工夫が見られました。ここでは「資源開発」の視点と手法が見られます。最後にこのことをまとめておきましょう。

地域資源を活かした支援の開発

資源開発は、古くから用いられてきたソーシャルワーク（コミュニティワーク）の技法です。新たなものをゼロから創出するというより、既存の資源を再活用や再調整するのが主流です。居場所・拠点づくりのようなハードの開発、見守り・声かけ訪問や配食・家事援助サービスのようなソフトの開発、既存のネットワーク（町内会、商店会、趣味の会等）

を連結したネットワークの開発等、有形無形の資源開発があります。

たとえば、先述した空き店舗の活用のほか、空き家、余裕教室、廃校舎、企業・福祉施設のスペース等を使った地域の居場所・活動拠点づくり（子ども食堂、サロン等）、福祉施設の送迎車を活用した高齢者等の移動支援（買い物や通院の手伝い等）といった具合に多彩に取り組まれています。個人も資源と見ることができ、前職・現職や趣味を活かせば無理なく、質の高い活動ができます（元教師による学習支援での活動、音楽クラブによる福祉施設での演奏等）。

これらは、前述した「越境」の実践と言えますが、創造性・開発性に富んでおり、活動者の間でよく言われる「人材がない・場所がない・予算がない」という悩みを解消するパワーや制度サービスにはない柔軟さがあります。福祉施設、福祉NPOのように福祉を第一義とする資源を「社会福祉資源」、病院、学校、企業・商店、宗教施設、自然環境、歴史・文化のように、福祉を目的としない資源を「地域資源」と呼ぶとすると、「地域資源の社会福祉資源化」という視点が鍵となります^{*5}。

まとめ～自治体・地域の裁量権～

重層事業にせよ、地域包括ケアシステム、生活支援体制整備事業、生活困窮者自立支援制度にせよ、国は近年、地域を基盤とする政策を活発に打ち出しています。これらは、その性質から「地域的アプローチ」と呼ばれることがあります。公私の主体によって長年培われた人的ネットワークや経験知（合意形成や問題解決の方法等）を活かし、地域の課題を地域ならではの方法で解決していこうとするところが共通しています。反面、施策化やその運用の自由度が高い分、「わかりにくい」という声も行政や関係者から聞こえてきます。

平野隆之（2020）は、こうした場面で自治体の主体性や専門性が問われるのだと論じています。自治体は国と住民の間において双方の事

情がわかるからこそ、国の政策に過度に依存せず、自由裁量的な地域福祉行政を展開すること、国からのプログラム補助を活用して積極的に「加工」することが大切だとされます。平野はこれを地域福祉行政の「地域福祉マネジメント」と呼び、その要素として「加工の自由」と「条件整備（体制整備）」を提示しています^{*6}。

冒頭でも述べましたが、重層事業にせよ孤独・孤立支援にせよ、あらゆる住民に関わる基盤づくりが求められています。担当部署を決めるにしても、単なる縦割りの分野論の追加（ひきこもり支援事業の創設等）に拘泥してしまわないことは大前提です。その上で、重層事業が自治体や関係者の裁量権や開発性を発揮できる体制をつくる契機になり、まためざす地域像に向けて進む第一歩になれば理想的でしょう。

- *1 菊池馨実（2019）『社会保障再考―〈地域〉で支える―』岩波書店.；平野方紹（2021）「ひきこもりに社会福祉はどう対応してきたのか―なぜ福祉はひきこもりに違和感を感じるのか」鉄道弘済会社会福祉第二部編『社会福祉研究』140, 24-31.
- *2 東京都社会福祉協議会（2023）『重層的支援体制整備事業実践事例集』.
- *3 谷口郁美・永田祐（2018）『越境する地域福祉実践―滋賀の縁創造実践センターの挑戦―』全社協.
- *4 孤独・孤立対策担当室「孤独・孤立対策の重点計画（令和4年版）」.
- *5 上野谷加代子・原田正樹編『地域福祉の学びをデザインする』有斐閣.
- *6 平野隆之（2020）『地域福祉マネジメント―地域福祉と包括的支援体制―』有斐閣.

著者略歴

加山 弾（かやま・だん）

関西学院大学大学院修了。博士（人間福祉）。社会福祉士。大阪人間科学大学や関西学院大学の助手を経て現職。研究領域は地域福祉、コミュニティワーク、コミュニティソーシャルワーク。社会的孤立・排除、被災地支援等に対する地域福祉実践・政策を研究。日本地域福祉学会理事（2011～2022年度。事務局長他）。

厚生労働省社会福祉推進事業評価委員、中野区地域包括ケア推進委員、長野県社会福祉協議会まちづくりボランティア運営委員会委員長、北区・中野区社会福祉協議会地域福祉活動計画委員（正副委員長）ほか、自治体・社会福祉協議会の各委員を歴任。