

「総合的な相談支援体制」の充実に向けて
～相談支援機関・地域・行政が一体となった
施策横断的な相談支援体制の構築～
(案)

平成 29 年 2 月

大阪市相談支援体制のあり方検討プロジェクトチーム

目次

1	はじめに	
(1)	大阪市における現状	2
	・地域をとりまく状況	
	・大阪市社会福祉審議会からの提言	
(2)	これまでの取組み	2
	・相談支援体制のあり方検討プロジェクトチームの取組	
	・地域における要援護者の見守りネットワーク強化事業の開始	
	・プロジェクトチーム報告書の取りまとめ	
(3)	国の動向	3
2	相談支援における課題	
(1)	実態調査の結果	4
	①相談支援機関の課題	
	②地域の課題	
	③行政機関（区保健福祉センター）の課題	
(2)	その他の分析等	5
	・外部有識者等の意見	
	・区の意見	
3	検討の視点	
(1)	相談支援機関の連携の強化	6
(2)	既存のしくみでは解決できない要援護者を支える相談支援体制の構築	6
(3)	地域と相談支援機関との連携の強化	6
(4)	地域福祉活動の活性化	6
4	今後の取組	
(1)	「総合的な見立ての場」の開催	7
	①主たる相談支援機関：「身近な相談窓口機能」	
	②見守り相談室（CSW）：「地域と連携する機能」	
	③地域福祉コーディネーター等：「要援護者の情報受信機能」	
	④区保健福祉センター：「総合的な相談支援機能」	
(2)	地域における要援護者の見守りネットワーク強化事業の効果検証	8
(3)	「総合的な相談支援体制」を支える人材の育成・確保	8
5	おわりに	9

別紙1 「相談支援機関・地域・行政が一体となった総合的な相談支援体制の充実
【基本的な枠組み】」

別紙2 プロジェクトチームにおける検討状況

1 はじめに

(1) 大阪市における現状

【地域をとりまく状況】

- ・ これまで本市においては、高齢者・障がい者、児童など、対象者ごとの福祉サービスの充実を図ってきたが、少子高齢化がより一層進展し、福祉課題が一層複雑化・多様化・深刻化するなかで、複合課題を抱え、既存の相談支援のしくみでは解決できない要援護者に対応できる相談支援体制の構築が求められている。
- ・ また、地域におけるつながりの希薄化等が進み、「孤立死」など大変痛ましい事件が発生しており、ごみ屋敷やセルフネグレクト等、地域の中で孤立し、適切な相談支援機関につながっていない事例が増加するなど、地域で埋もれがちな要援護者を支えるしくみづくりが喫緊の課題となっている。

【大阪市社会福祉審議会からの提言】

- ・ このような状況のなか、「複合的な課題を抱えた要援護者」や、「自ら相談することができない要援護者」に対し、的確に対応できる相談支援体制を構築するため、平成23年3月の大阪市社会福祉審議会において「大阪市における総合的な相談支援体制の充実に向けて（提言）」が示された。
- ・ 提言においては、「各圏域の機能が有機的・重層的に結びつくことにより、効果的・総合的な相談支援体制としての充実を図らなければならない」ことが示されている。
- ・ また、その実現に向けては、気軽に相談できる「身近な相談窓口機能」や、複合的な課題にも対応する「総合的な相談窓口機能」、地域に出向き、相談支援機関につなぐ「アウトリーチにより地域と連携する機能」の必要性が示され、これらの機能を「地域包括支援センター」が一元的に担うことが求められている、とされている。

(2) これまでの取組み

【相談支援体制のあり方検討プロジェクトチームの取組】

- ・ 本市においては、「複合的な課題を抱えた要援護者」に対し的確に対応できる相談支援体制のあり方について検討を行うため、平成26年8月に区役所、相談支援に関する事業や業務を所管する局、及び本市と協働で地域福祉を推進する役割を担う大阪市社会福祉協議会で構成される「相談支援体制のあり方検討プロジェクトチーム（以下「本プロジェクトチーム」という。）を設置し、取組を進めてきた。
- ・ 本プロジェクトチームの取組として、相談支援機関を対象とした実態調査を実施するとともに、各区における住民意識調査等の検証等を行ったが、他の施策分野の機関の機能・役割が分からない、連携のためのツールや「場」がない、各機関の間を調整する機関がない、地域と相談支援機関との連携が不十分など、様々な課題が明らかとなったところである。

【地域における要援護者の見守りネットワーク強化事業の開始】

- ・ また、「自ら相談することができない要援護者」に対する取組として、平成 27 年度には「地域における要援護者の見守りネットワーク強化事業」を開始し、各区社会福祉協議会に設置した「見守り相談室」において、地域と行政の協働により、要援護者名簿を整備し、地域へ提供するなど、地域住民による見守り支援活動の一層の活性化を図っている。
- ・ また、「見守り相談室」に配置された福祉専門職のワーカー（コミュニティソーシャルワーカー、以下「CSW」という。）が中心となり、孤立死リスクが高く、「自ら相談することができない要援護者」に対し、アウトリーチの手法によりそのニーズを把握し、適切な支援につなげる取組を実施している。

【プロジェクトチーム報告書の取りまとめ】

- ・ 今般、本プロジェクトチームにおいては、実態調査の結果や、「見守り相談室」の取組等を踏まえ、課題を解決するために必要なしくみについて検討を行い、既存の相談支援機関など本市の豊富な社会資源を効果的に活用することにより、「大阪市版」のワンストップの相談支援体制の構築を目指すという基本的な考え方について、本報告書として取りまとめたところである。
- ・ 今後、この基本的な考え方に基づき、相談支援機関・地域・行政が一体となった「総合的な相談支援体制」の充実に向けて、取組を進めるものである。

（3）国の動向

- ・ また、国においても、「複合的な課題を抱えた要援護者」に対する包括的な支援システムを構築することを目的として、厚生労働省内で庁内横断的な検討チームが設置され、平成 27 年 12 月には今後の福祉行政の大きな方向性を示すものとして「誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現～新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン～」が報告された。
- ・ この「ビジョン」では、「全世代・全対象型の新たな地域包括支援体制の構築」の必要性が示されるとともに、その実現に向けた手法として、特に規模の大きな自治体においては、「既存の相談窓口の連携により地域全体で総合的な相談支援体制を構築する」ことが示されており、本市における検討内容とも軌を一にするものである。
- ・ さらに、平成 28 年 8 月には、厚生労働大臣を本部長として『我が事・丸ごと』地域共生社会実現本部」が設置され、「世帯全体の複合化・複雑化した課題を受け止める、市町村における総合的な相談支援体制作り」に向けて検討が進められていることから、国の動向について今後も引き続き注視していく必要がある。

2 相談支援における課題

(1) 実態調査の結果

- ・ プロジェクトチームの取組として、平成 27 年 12 月に本市からの業務委託で相談支援事業を実施する全ての相談支援機関（293 箇所）に対し、相談支援の現場の課題や地域と相談支援機関の連携の現状を把握するためのアンケート調査等を実施するとともに、地域福祉活動の現状把握のため、各区で策定が進んでいる区地域福祉計画等の住民意識調査等の検証を行った。

①相談支援機関の課題

- ・ 実態調査の結果、相談者の課題が複雑化・多様化するなかで、相談者はもとより、相談支援機関にとっても、他の施策分野の相談支援機関の機能・役割等が分かりにくいという現状や、連携のための「ツール」や「場」がないこと、連携にあたって「主導的な役割」を果たす機関がないこと、など「複合的な課題を抱えた要援護者」への支援における様々な課題が明らかとなったところである。
- ・ また、相談支援機関と地域における見守り支援活動との連携が不可欠である一方で、業務に追われ、地域との関係づくりまで手が回らないという現状もあり、相談支援機関と地域との連携が大きな課題となっている。

【明らかとなった課題（代表的なもの）】

- ・ 他の施策分野の相談支援機関の機能・役割がわからない
- ・ 他機関に情報提供するためのツールや、連携の「場」がない
- ・ 本人、世帯に対する支援方針等の共有ができない
- ・ 相談者の個人情報への取扱いが難しい
- ・ 連携して支援を行う際に、連絡調整を担う機関がない
- ・ 時間等の制約があることから、地域へ働きかけができない

②地域の課題

- ・ 各区において実施した住民意識調査等においては、地域の見守り支援活動の現状について、活動の担い手が高齢化しており、若年層の参加が少ないなど、担い手不足が深刻化している状況が明らかとなった。
- ・ また、いわゆる「ごみ屋敷」など、支援が長期化するような事例においては、地域住民の負担が増大し、解決の糸口が見えないことにより意欲の低下を招いてしまう場合も多く、さらなる担い手不足を招いている現状もあり、専門的な対応を行う相談支援機関との連携の強化が求められている。

③行政機関（区保健福祉センター）の課題

- ・ 前述の社会福祉審議会の提言においては、「区保健福祉センターが関係機関との連携のなかで主導的で積極的な役割を果たすことで、住民の権利擁護に関する相談支援の強化を図り、住民の安全・安心を支えるセーフティネットの要として機能することが必要」とされ、「権利擁護機能」の必要性が示されている。
- ・ また、「区内の関係機関が参画する会議体の運営等を通して、区内の福祉ニーズや課題の把握、その解決策の検討、市や区の施策への反映、相談支援の

実施にかかる評価等、総合調整する役割が求められている」とされ、「権利擁護機能及び総合調整機能を向上させるために、専門職の重点的な配置や職員研修の一層の充実により、専門性の向上を図ることが必要」とされている。

- ・ 実態調査においては、担当者によって対応が大きく異なること、相談支援機関の機能・役割に関する知識等が不十分であることなどの課題が明らかとなった。
- ・ 社会福祉法においては、一部事務職員を除く福祉事務所の職員については、社会福祉に関する知識等を習得している「社会福祉主事」でなければならない、と規定されているが、平成 28 年 12 月 13 日付厚労省照会「平成 28 年度福祉事務所人員体制調査の実施について」に基づく調査の結果、各区保健福祉センターの任期付職員等を除く本務職員のうち、社会福祉主事任用資格の取得率は 40%に留まっている。

(2) その他の分析等

【外部有識者等の意見】

- ・ 実態調査の結果を更に検証するため、学識経験者や社会福祉審議会の委員、相談支援の現場の担当者等の外部有識者からの意見聴取を行った。
- ・ 主なものとしては、大阪市における既存の豊富な社会資源を活用し、連携を図ることにより既存の個別ケア会議等の機能を高めるべき、という意見や、これまでの「支援者側の視点」で検討するのではなく、今後は「要援護者本人の視点」にシフトすべきである、という意見があった。
- ・ さらに、国においても、施策横断的な相談支援機関の連携に関する様々な検討が行われているので、これら国の動向を注視したうえで、検討を進めるべき、との意見があった。

【区の意見】

- ・ また、本プロジェクトチームにおいて検討を進めるにあたり、区長会議福祉・健康部会のメンバーから意見聴取を行ったところ、「複合的な課題を抱えた要援護者」への支援においては、本人に関係する機関を選定・招集する権限が不可欠であることから、その役割は区役所（本務職員）が担うべきであり、区長マネジメントにより他の部署から配置転換してでも配置すべき、との意見があった。

3 検討の視点

(1) 相談支援機関の連携の強化

- ・本市においては、これまで各施策分野の対象者ごとに福祉サービスが充実してきており、各種相談支援機関の配置が進んでいることから、相談支援機関・地域・行政の課題を踏まえ、既存の相談支援機関の連携により、複合課題等への対応を目指すことが効果的・効率的であると考えられる。
- ・今後、既存の相談支援機関等の社会資源を活用し、連携を強化することにより、「大阪市版」のワンストップの相談支援体制を目指す。

(2) 既存のしくみでは解決できない要援護者を支える相談支援体制の構築

- ・各相談支援機関においては、ケア会議等において支援方針等が立てられ、支援が行われているが、複合課題を抱え、制度のはざまにある要援護者に対しては、1つの相談支援機関だけの対応に限界があることが明らかとなった。
- ・このような課題に対応するためには、各種相談支援機関や地域、行政機関など、関係者が一堂に会し、支援方針等を共有しながら、役割分担に基づき支援を行う「見立てを行う場」が必要であると考えられる。
- ・さらに、要援護者を支援するにあたっては、「要援護者本人の目線」で、本人の周りにどのような支援のネットワークが形成されるのか、という観点が必要不可欠となると考えられる。

(3) 地域と相談支援機関との連携の強化

- ・地域で埋もれがちになるなど、「自ら相談できない要援護者」については、「見守り相談室」を中心として、地域住民等による日常的な見守り支援活動との連携により少しでも早く発見し、適切な機関につなげることが重要となる。
- ・「見守り相談室」のCSWは、孤立死リスクの高い要援護者やセルフネグレクト状態にある要援護者に対し、アウトリーチの手法によりニーズを把握し、課題の解決に向けてアセスメントを行い、適切な支援につなぐ役割を担っているが、支援を拒否する要援護者は複合的な課題等を抱えている場合も多く、施策分野を超えた相談支援機関の連携による支援が不可欠となる。
- ・また、現在、各区においては、民生委員・児童委員等の地域の「アンテナ機能」から要援護者の情報を集約し、必要な支援につなげる役割を持つ「地域福祉コーディネーター」等の配置が進んでいることから、今後、CSWと「地域福祉コーディネーター」等の連携により、地域における見守り支援活動と相談支援機関との連携を一層強化することが必要となる。

(4) 地域福祉活動の活性化

- ・地域福祉活動の担い手不足の深刻化など、地域における課題を解決するためには、社会福祉協議会を中心として実施している地域福祉活動の後方支援の取組を一層充実する必要がある。
- ・また、複合的な課題を抱えた要援護者への支援を通じ、相談支援機関・地域・行政が一体となって連携することにより、地域の見守り支援体制が一層強化され、課題が重篤化するまえに要援護者を早期に把握し、早期に対応できる力強い地域づくりにつながると考えられる。

4 今後の取組

(1) 「総合的な見立ての場」の開催

(別紙1「相談支援機関・地域・行政が一体となった総合的な相談支援体制の充実【基本的な枠組み】」参照)

- ・ 「複合的な課題を抱えた要援護者」に対しては、1つの相談支援機関や地域による個別の支援だけでは解決に導くことが困難であり、相談支援機関・地域・行政が一体となった支援体制を構築することが不可欠である。
- ・ 本市においては、区保健福祉センターが中心となり、支援方針の共有化と、役割分担の明確化を図るために、支援を行う相談支援機関や地域関係者、行政機関等が一堂に会する「総合的な見立ての場」を開催することが効果的であると考える。
- ・ また、解決が困難な課題を抱え、「自ら相談することができない要援護者」についても、施策分野をまたがる複合課題等を抱えた事例も多く見られることから、「見守り相談室」のCSWが中心となり、必要に応じて「総合的な見立ての場」につなげることが求められる。
- ・ なお、この「総合的な見立ての場」は必ずしも新たな会議体を設置するものではなく、各施策における既存のケア会議等を活用することが効果的であり、取組の結果、相談支援機関の関係性が構築されることにより施策分野を超えた連携が可能となるなど、ケア会議等の機能を高めることにつながると考えられる。
- ・ なお、前述の国の「ビジョン」においては、「本人や(中略)世帯全体の複合的・複雑化したニーズを捉え、解きほぐし、成育歴などの背景も勘案した本質的な課題の見立てを行うとともに、複合的なニーズに対応する様々な支援をコーディネートすることが求められる」と示されており、また、「包括的な支援が関係機関を含めて一貫して行われるよう、関係機関と検討、共有する」ための場が必要であることが示されている。
- ・ 今後、「総合的な見立ての場」において、相談支援機関・地域・行政がそれぞれの強みを活かし連携するためには、果たすべき機能の明確化を図る必要がある。

①主たる相談支援機関：「身近な相談窓口機能」

- ・ 要援護者にとって「主たる相談支援機関」については、「身近な相談窓口」としての機能を担うことが必要であり、要援護者やその世帯の地域生活を基盤としたきめ細やかな支援を行うためには、必要に応じて他の機関を紹介し、他の支援機関による支援内容等の情報を蓄積するなど、本人にとって「かかりつけ医」のような機能を果たすことが求められている。
- ・ また、「総合的な見立ての場」の枠組みにおいては、当該相談支援機関だけでは解決することが難しく、他の関係機関との連携が十分でない場合に、区保健福祉センターへ「総合的な見立ての場」の開催を要請する。

②見守り相談室(CSW)：「地域と連携する機能」

- ・ 見守り相談室は、地域との窓口として、地域における見守り支援活動と「地域と連携する機能」を担っている。
- ・ さらに、CSWについては、アウトリーチの手法により、セルフネグレクトやごみ屋敷等の「地域で埋もれがちな要援護者」に対し専門的・継続的な支

援を行うとともに、地域における「地域福祉コーディネーター」等との連携により、要援護者を発見し、必要に応じて「総合的な見立ての場」につながる機能を担っている。

③地域福祉コーディネーター等：「要援護者の情報受信機能」

- ・ 現在、各区においては、各区・地域の実情に応じ「地域福祉コーディネーター」等の配置が進められている。
- ・ 「地域福祉コーディネーター」等は、要援護者の異変等を察知する機能を担う民生委員・児童委員等、地域福祉活動の担い手による「アンテナ機能」から、要援護者情報を集約する「要援護者の情報受信機能」として、必要に応じ見守り相談室のCSWや相談支援機関等に引き継ぐ機能を担っている。

④区保健福祉センター：「総合的な相談支援機能」

- ・ 「総合的な見立ての場」には、要援護者のニーズに応じ、警察や消防等の行政機関を含む、幅広い分野の関係機関が参画する必要があり、それらの機関を選定・招集するための権限が必要となる。
- ・ 区保健福祉センターについては、虐待事例等に対する「権利擁護機能」や、相談支援機関との連携にあたっての中心的な役割である「総合調整機能」を担うことから、「主たる相談支援機関」や見守り相談室のCSW等の要請により「総合的な見立ての場」を開催し、行政の権限に基づき、関係機関を選定・招集する機能を果たすことが求められている。
- ・ なお、本市全域において「総合的な見立ての場」の取組を行うためには、地域福祉活動の実施状況や、相談支援機関の配置状況、対象となる要援護者の数など、各区・地域の実情に応じたカスタマイズが必要となることから、今後、区の規模等に応じた開催方法や実施体制等の検討など、更なる検証を進める必要がある。

(2) 地域における要援護者の見守りネットワーク強化学業の効果検証

- ・ 地域における要援護者の見守りネットワーク強化学業については、平成 27 年度は介護度の高い高齢者、平成 28 年度は重度の身体障がい者、平成 29 年度は重度の知的障がい者等や難病患者、と対象者の拡大を図っており、事業開始から 3 か年の取組状況等に基づき、効果の検証を行うこととしている。
- ・ また、現在、各区においては、区や地域の実情に合わせ、対象者の拡充やCSWの追加配置等、事業のカスタマイズが実施されているところである。
- ・ これらの状況を踏まえ、事業の効果検証や各区における取組状況の分析等を行い、平成 30 年度以降の事業展開について検討を進める必要がある。

(3) 「総合的な相談支援体制」を支える人材の育成・確保

- ・ 今後、本市全域において、「総合的な相談支援体制」の一層の充実を図るためには、相談支援機関、地域、行政のそれぞれにおいて、求められる機能を担うことができる人材を育成・確保していかなければならない。
- ・ とりわけ、区保健福祉センターの職員については、今後、区内の相談支援機関や地域との連携にあたっての中心的な役割である「総合的な調整機能」を

担うために、相談支援機関の機能・役割や各種福祉制度等に関する広範な知識、相談支援のノウハウ等が求められており、職員個人の資質に加え、組織全体の専門性の維持が不可欠である。

- ・ また、区保健福祉センターには様々な職種の職員が配置されているが、特に、福祉に関する業務を専門的に担う「福祉職員」については、増大する福祉ニーズに対応するために、採用要件の見直しや専門性をより一層向上させるためのキャリア形成方策等についても検討を行う必要がある。
- ・ 「総合的な相談支援体制の充実」と併せ、「福祉人材の育成・確保」については、市全体で取組を進める必要があり、現在、策定作業が進められている平成 30 年度からの「地域福祉基本計画」においても、主要な検討課題となっていることから、今後、計画の策定に向けた作業部会等において、集中的に検討を行う必要がある。

5 おわりに

- ・ 本市において、「総合的な相談支援体制」の充実を図るためには、人材の育成・確保等、中長期的な取組に加え、相談支援機関間の関係づくりや、各機関の機能・役割の共有など、短期的な取組についても直ちに切り掛かる必要がある。
- ・ また、国の『我が事・丸ごと』地域共生社会実現本部においては、本部のもとに3つのワーキンググループが設置されるなど、より具体的な検討が進められる予定であり、本市においても、これら国の動きを注視し、効果的・効率的な施策の検討を進める必要がある。
- ・ 今後、相談支援機関による施策横断的な連携のしくみを構築し、地域の課題解決力の向上を図ることにより、相談支援機関、地域、行政が一体となった「総合的な相談支援体制」を一層充実させ、困りごとを抱えた全ての人に対し必要な支援が行き届く地域社会の実現を目指すものである。