

重層的支援体制 整備事業における 評価活動のすすめ

所管課エンパワメント・ハンドブック

評価指標開発委員会・平野隆之
編

発刊にあたって

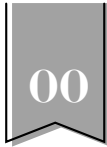
重層的支援体制整備事業の評価指標の開発を目指して、「評価指標開発委員会」が立ち上がったのが、2021年9月3日です。7か月の試行錯誤を経て、出来上がったハンドブックでは、2つのキーワードがタイトルに登場することになりました。1つは関係部署を巻き込むことで好循環を生み出す「評価活動」、もう1つは評価主体である所管課の「エンパワメント」です。あえて、「評価指標」はキーワードにはしませんでした。

その理由の1つは、評価指標では、重層的支援体制整備事業の導入を担当する所管課がエンパワメントされない、という判断でした。もう1つの理由は、重層的支援体制整備事業の実施計画を策定し、その計画の達成度を図るための評価指標ではなく、実施計画の前段階で取り組む、また計画の軌道修正を図るという「評価活動」が必要であるという着想からです。

これらの判断や着想には、重層的支援体制整備事業の独自性が影響しています。同事業は、新規事業としての性格と既存の事業のリノベーションを図るという性格の両方をもつことから、同事業の導入を所管する部署は、既存の事業を担当する関係部署との連携や協働が求められます。そして、その連携や協働の場を、実施計画を構想する場ではなく、評価を行う作業・活動の場として設定することを提案しています。

はたして所管課は、事業の導入の段階で「評価活動」のための場づくりを選択することになるのでしょうか。とてもその動機を見出すことはできません。そこで、ハンドブックでは大胆にも「評価活動」に取り組むと、所管課がエンパワメントされることになるという論理を展開しました。そのための100ページと理解してください。

大胆な論理に興味をもった所管課職員が手にするハンドブックには、本評価研究プロジェクトに参加した自治体の事例が豊富に盛り込まれています。評価活動の展開に力点を置く事例と評価方法（作業）の解説を重視する事例とが含まれています。これらの事例に触発され、評価枠組みの「A+B+Cモデル」が現場で活用されることを期待しています。



本書の2つの要点と活用方法…… 4

1. なぜ、事業を導入する段階で、「評価活動」なのか？ …… 4
2. 「重層的」を「体制整備」から捉え直す「A+B+Cモデル」 …… 6
3. 評価活動における本書の活用方法 …… 8

I 重層的支援体制整備事業の評価活動と評価方法



評価研究プロジェクトの評価枠組みと評価活動の試行的事業 …… 16

1. 評価研究プロジェクトの評価枠組み …… 16
2. 重層的支援体制整備事業の評価活動の試行的事業 …… 24



評価活動を成功させるための7つのルール …… 26

1. 7つのルールの解説 …… 26
2. 共有のためのワーク …… 28



評価活動の展開事例 …… 32

1. 評価活動の2つの展開パターン …… 32
2. パターン1の展開事例 / ①伊那市 33 ②長久手市 36
3. パターン2の展開事例 / ③久留米市 38 ④坂井市 39

II 重層的支援体制整備事業の評価枠組みと方法



これまでの系統的な体制整備の取組みの評価作業 …… 42

1. 既存の制度に関連した体制整備のアセスメント(評価) …… 42
2. モデル事業による体制整備のアセスメント(評価) …… 43
3. 地域福祉やまちづくりの実績のアセスメント(評価) …… 44
4. シートを使ったC領域のアセスメント(評価)の考え方と作業例 …… 45



重層的支援体制整備事業の一体化・横断化の推進方法 …… 54

1. 評価作業の視点 …… 54
2. 評価作業の実際:坂井市の事例 …… 56
3. 評価作業のプロセス:高島市の事例 …… 59
4. 一体化に向けた評価作業シート …… 62

6つの体制整備の構成要素(B) …… 64

1. 個々の支援事業を支える体制整備の6つの要素 …… 64
2. 会議運営とプロジェクトによる事業の波及性や一体化 …… 66
3. 人材の新規配置と既存制度の人材との融合・育成 …… 68
4. 既存の制度導入における体制整備 …… 70
5. 地域福祉の蓄積の活用 …… 71
6. 行政機構の見直し・改革 …… 74
7. 体制整備の6つの構成要素における評価ポイントの一覧(自己評価用) …… 76

Ⅲ 継続的な評価活動と 都道府県・中間支援組織による支援課題

事業の計画的推進につながる評価活動： 継続的な評価活動を目指して …… 82

1. 事業の計画性推進につながる評価活動の4つの取組み …… 82
2. 事業全体のイメージ図作成の支援：伊那市の事例から …… 84
3. 圏域単位での計画的な事業展開：江戸川区の事例から …… 87
4. 官民協働による事業推進の基盤の評価：
久留米コンソーシアムの事例から …… 90
5. 地域づくりとの接合を目指す評価活動：長久手市の事例から …… 91
6. 波及性を高める評価活動のポイントとその支援 …… 94

都道府県・中間支援組織による評価活動の支援課題 …… 96

1. 分権化時代の都道府県の役割—各自治体の多様化の促進と
共通基盤の格差是正 …… 96
2. 重層的支援体制整備事業の評価活動支援を通じた
包括的な支援体制整備の検討 …… 96
3. 国と市町村、市町村間の媒介役—共有の場をつくる …… 97
4. 都道府県地域福祉支援計画の一環として取り組む …… 98
5. 中間支援組織の参加を得た施策の継続性の担保 …… 98
6. 事例：包括的支援体制整備を目指す広島県の後方支援事業 …… 99

〈参考資料〉

- 「重層的支援体制整備事業による体制整備に向け市町村内の事業実施体制の
評価指標の開発に関する調査・研究事業」の概要 …… 104

本書を活用する上で、重要な要点が2つあります。1つは、なぜ、事業を導入する段階で、「評価活動」なのか？への回答です。もう1つは、その評価活動を進める方法としての「A+B+Cモデル」の理解と応用方法です。

以下では、その2つの要点を解説するとともに、本書の活用方法と3部8章の構成を説明します。

1 なぜ、事業を導入する段階で、「評価活動」なのか？

1) 事業導入段階での評価の必要性

重層的支援体制整備事業は、導入段階から評価が求められている事業です。はじめにその理由を読者のみなさんと確認しておきたいと思います。

重層的支援体制整備事業の所管課が同事業を企画しようとするとき、事業を構成する5つの事業（①包括的相談支援事業、②多機関協働事業 [新規]、③アウトリーチ等を通じた継続的支援事業 [新規]、④参加支援事業 [新規]、⑤地域づくりに向けた事業）の1つ1つをどのように実施するのか、とくに新規事業の組み立てに目が奪われがちです。しかし、①包括的相談支援事業や⑤地域づくりに向けた事業、またモデル事業を実施している場合には、②多機関協働事業も、これまで取り組んできた事業の見直しが求められる組み立てとなっています。そして新規事業であるアウトリーチや参加支援も、事業として成立しているかどうかは別にして、これまでも何らかの形で実施されているものです。そのため、これまでの事業・実践の蓄積を踏まえた事業の組み立てとするために、評価に着手することは必然といえるのです。

2) まず、「評価」の目的を捉え直すことから

行政の現場では計画や事業に対する「評価」が絶えず求められ、「評価疲れ」といった状況が生まれています。また、成果を示すことが求められるがあまり、気づかないうちに手段に過ぎない評価が、目的となってしまっています。そのような状況で、「**重層的支援体制整備事業の評価に取り組みましょう**」というメッセージは、担当者の更なる重荷となり、拒否的な態度にまで進むことが予想されます。

そこで、本書では、通常の事業評価で求められる「評価方法」とは異なり、「評価活動」という独自のネーミングを用いて、事業化のプロセスに沿った評価を目指し、多くの関係者が参加する場としての評価活動のイメージへと転換することに挑戦しています。もちろん、「評価活動」に転換しただけで、納得が得られ取組みが進むわけではありません。そこで本書では、事業を導入する段階で所管課が評価活動に取り組む必要性とそのための方法、さらに同事業の計画的推進への波及性を紹介しています。ここでは入口としてその一部を、要約して示しておきます。

3) 関係者が参加する場としての「評価活動」

重層的支援体制整備事業を導入する上で、所管課として課題を感じる点は、すでに取り組まれている支援や事業、例えば①包括的相談支援事業や⑤地域づくりに向けた事業などが、他の部署によって所管されている場合です。課を越えて連携することが必然となり、目的の共有や役割分担などの調整が負担となるからです。

そこで、本書ではあえて導入段階で「評価活動」という場を設定し、その場を借りて所管課外の職員の参加を求めるという提案をしています。重層的支援体制整備事業の評価には関係部署が取り組んできた「体制整備」の振り返りが不可欠であることを説明することで、参加者の当事者性に訴え、当事者意識を醸成することができれば、所管課にとって大きなメリット（味方）を得ることができます。そして、担当者の武器となることでしょう。もちろん、その説明は容易なことではありません。そのためには、しっかりした「体制整備」の理解が必要です。それについては、次の2で説明します。

4) 試行錯誤の「軌道修正」のための評価活動

重層的支援体制整備事業を構成する5つの事業は、関連性をもちながら一体的に実施することが求められています。個別の事業の運営はこれまでも経験してきたものですが、それらを一体的に行うことは初めての経験であり、それゆえ、実験的な取組みを試行錯誤のなかで進めることとなります。実験的な取組みは、やりながら考えるトライ＆エラーの継続的な評価活動を通して、軌道修正することを可能とします。試行錯誤を前提とした事業の運営が所管課に許され、それを見守るという関係性が関係部署・機関との間に形成されることで所管課の裁量権が高まります。

5) 所管課エンパワメント・ハンドブックの設計

これらの重層的支援体制整備事業の特性を踏まえた評価活動は、所管課あるいは

担当者をエンパワメント（力づけること）するように作用し、所管外の部署の事業との連携や協働が推進されることに結びつきます。本書は、事業実施に加えて評価の実施が負担となるものではなく、担当者をサポートするものになるように設計されたハンドブックです。

なお、「評価活動」の要点は、02（26ページ）に示された7つのルールに集約されています。そのページを眺めると、「所管課がエンパワメントされる評価活動」（ルール1）が目にとまることでしょうか。また、「参加プロジェクトとしての評価活動」（ルール2）も大事だと共感されることでしょうか。どのルールが気に入るか、所管課のメンバーのなかで意見交換するのも、ルールの理解の深まりに有効です（ワークが用意されています）。

2 「重層的」を「体制整備」から捉え直す「A+B+Cモデル」



1) 「重層的」の捉え直しの意図

重層的支援体制整備事業を所管する自治体職員は、これまで社会福祉法で推進が求められてきた「包括的支援体制」の延長線にある「重層的支援体制」をどのように捉えているのでしょうか。推測ですが、解決が求められている問題の対象者像として「重層的」を捉え、相談支援対象者の問題が複合的で重なっていることからその名称が採用されたと理解しているのではないのでしょうか。本書では、そうではなく、「体制整備」から「重層的」を捉え直すモデルを提示します。

つまり、「重層的支援体制整備事業」は、いわゆる利用者への個別の「支援事業」と、その実施を人材を含む組織体制等の面から支える「体制整備」という関係からなり、「重層的」という用語は「体制整備」にかかっていると捉えるという「捉え直し」の提案です。それが、「A+B+Cモデル」なのです、以下、最初に「A+B」を、その次に「C」について、最後に「B → A」を解説します。



2) 重層的支援体制整備事業 = A+B

A+B+Cモデルのうち、A+Bがいわゆる重層的支援体制整備事業に相当するもので、すでにみたように①包括的相談支援事業等の5つの事業が含まれます。これら5つの事業には、A：個々の支援事業としての要素と、B：Aの支援事業を支える共通基盤となりえる体制整備の要素が含まれています。A+B+Cモデル上は、A

とBの区別が可能と考えています。図00-1においてAがA1～A5に分かれているのに対して、BはA1～A5の個々の事業から引き出されていますが、共通した体制整備であり横断的な要素としてモデル図上は描かれています。



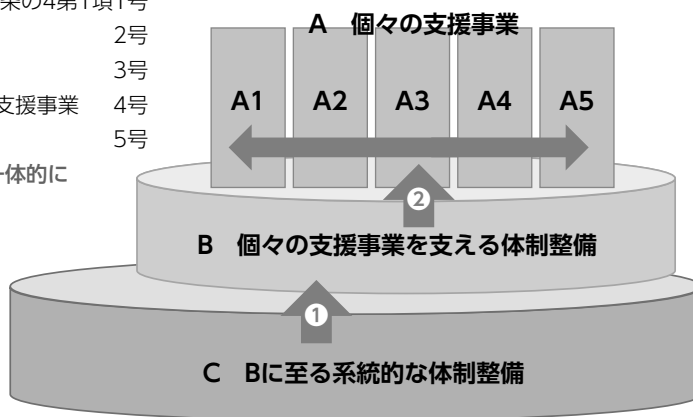
3) 導入段階に求められるCの評価

体制整備という事業は、重層的支援体制整備事業によってはじめて取り組まれたものではなく、「Bに至る系統的な体制整備（C）」として、例えば生活困窮者自立支援制度の導入時においても取り組まれています。重層的支援体制整備事業では、それらの成果に依拠した包括化・重層化を進めるリノベーション型事業で、それらの実態をよく観察し、今回の体制整備への結びつきをアセスメントすることが重要です。関係機関の参加を得て実施することが求められるもので、すでに述べた評価活動はその巻き込みを進める方法といえます。この間取り組まれてきた重層的支援体制整備事業に先行する多機関協働モデル事業の評価についても同様です。

つまり、重層的支援体制整備事業の導入段階で評価という活動が成立するのは、こうしたすでに先行している体制整備の系統性を評価の対象としているからなのです。かかるCには3つの対象が含まれています。1つは既存の制度導入に伴う体制整備（C-1）、もう1つは包括的支援に関するモデル事業（C-2）です。それらに加えて、地域福祉の蓄積（C-3）に関連する領域での体制整備にも関心を向けることが重要です。重層的支援体制整備事業に、地域福祉の蓄積が関連している参加支援や地域づくり支援が含まれているからです。これら3つの系統的な体制整備をA+B+CモデルではCに相当する体制整備と位置づけています。「Bに至る」との表現は、図00-1のベクトル①に相当しています。

- 包括的相談支援事業 第106条の4第1項1号
- 参加支援事業 2号
- 地域づくり支援事業 3号
- アウトリーチを通じた継続的支援事業 4号
- 多機関協働事業 5号

□Bの体制整備に、A1～A5を一体的に推進する機能が求められる



C-1 制度導入に伴う体制整備 C-2 包括的支援に関連するモデル事業 C-3 地域福祉の蓄積

図00-1 重層的支援体制整備事業の構造図（A+B+Cモデル）



4) 一体化・横断化の実現を目指す

図には、もう1つのベクトル②が挿入されています。B → Aに相当するベクトルはA1～A5を横軸で一体化・横断化に作用するベクトルです。つまり、Bの体制整備の要素、例えば会議やプロジェクト、人材といったものが、①包括的相談支援事業、②多機関協働事業、③アウトリーチ等を通じた継続的支援事業、④参加支援事業、⑤地域づくりに向けた事業というA1～A5の事業の一体化・横断化に作用しているということを示すものです。今回の評価活動は、5つの事業の一体化・横断化を実現するための作用を仮説的・計画的に設定するとともに、継続的にそれが実行できているかどうかを評価することになります。

3

評価活動における本書の活用方法



1) 本書の構成

本書の活用方法を解説するために、最初に構成（3つの部と8つの章）を概観しておきます。

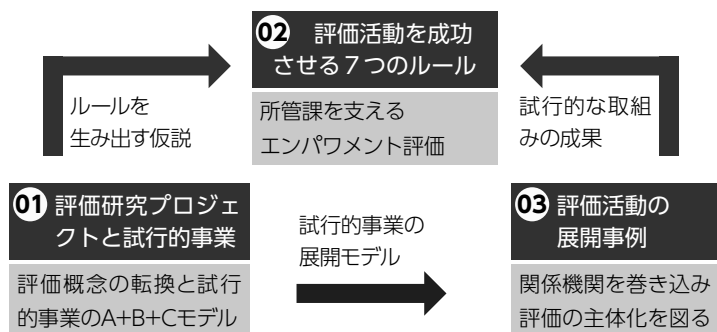
第Ⅰ部は「重層的支援体制整備事業の評価活動と評価方法」として01・02・03の3章、第Ⅱ部は「重層的支援体制整備事業の評価枠組みと方法」として04・05・06の3章、第Ⅲ部は「継続的な評価活動と都道府県・中間支援組織による支援課題」として07・08の2章で構成されています。

2つの要点として触れてきた「なぜ、事業を導入する段階で『評価活動』なのか」を第Ⅰ部で、「評価活動を進める枠組みとしての『A+B+Cモデル』」を第Ⅱ部で解説しています。第Ⅲ部は、試行的に取り組んだ評価活動を普及・継続するための方法を支援の視点を入れて整理しています。以下では、3つの部ごとに、01～08の各章の内容について相互の関係を含めて図とともに解説します。

① 第Ⅰ部の01、02、03：重層的支援体制整備事業の評価活動と評価方法

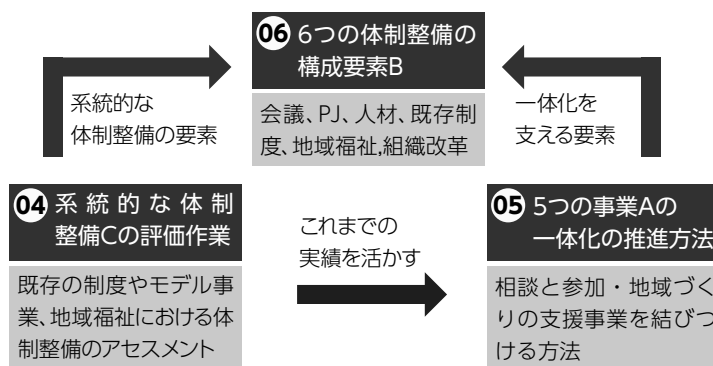
「01 評価研究プロジェクトの評価枠組みと評価活動の試行的事業」では、評価研究プロジェクトにおいて、参加自治体が試行的に取り組んだ「評価活動」の考え方や評価方法を説明します。その成果を要約した内容として、「02 評価活動を成功させるための7つのルール」を提案しています。さらに、試行的な評価活動の4事例を比較可能な形で紹介しているのが、「03 評価活動の展開事例」です。

ここで紹介した4事例に限定されませんが評価研究プロジェクトで行った試行的な評価活動の結果に基づく成果として、7つのルールが生み出されています。



② 第Ⅱ部の 04、05、06：重層的支援体制整備事業の評価枠組みと方法

第Ⅱ部では、「A+B+Cモデル」の評価方法とそのため具体的な作業枠組みを3つに分けて、実際の事例を用いて紹介しています。本書が重視する「Bの体制整備」について、06で6つの構成要素に分けて記述しています。これまで取り組まれてきた「04 系統的な体制整備C」の評価とその実績を活かした「05 5つの事業Aの一体化の推進方法」の分析が、6つの構成要素を導き出す上で重要な意味をもちます。



③ 第Ⅲ部の 07、08：継続的な評価活動と都道府県・中間支援組織による支援課題

第Ⅲ部は、評価研究プロジェクトで試行的に取り組んだ評価活動を、普及・継続するための方法について触れています。07では、今回の評価活動の成果を重層的支援体制整備事業計画等へ反映させるための方法を解説しています。また参加自治体間での相互共有についても紹介しています。より多くの自治体が評価活動に取り組み、担当所管課がエンパワメントされる成果を生み出すため、08に都道府県や中間支援組織による支援が必要であることを示しています。

07 計画的推進に 結びつく評価活動

重層的支援体制整備事業
計画等に、評価活動を継続
させる

計画的推進の
ための支援



08 評価活動の都道府県・ 中間支援組織による支援課題

評価活動の普及に向けた研修
事業の展開と取組みの自治体
間の共有支援



2) 本書の活用方法

本書は、重層的支援体制整備事業を所管する自治体職員を対象として作成された研修教材およびハンドブックです。そのため、「02 評価活動を成功させるための7つのルール」では、「ルール1 所管課がエンパワメントされる評価活動」というメッセージを強調し、さらに研修の機会や外部からのアドバイスの場で、力づけられることを前提としています。本書が用いられる研修では、講師の解説のもと、自治体職員は自らが評価される対象ではなく、評価する主体として参加します。しかも評価活動を通してエンパワメントされるということで、評価活動に取り組む動機が付与されます。研修において、自治体での実際の評価の取組み事例が示されることで、そのことに実感をもつことができます。そのためにも、本評価研究プロジェクトに参加した自治体職員の体験談が研修には必要となります。なお、本書は、研修の進め方についてまで解説している訳ではありません。今後そのことが補強されることが必要となります。また、映像教材の提供が期待されます。

以下では、本書の活用の段階を3つに区分し、活用のポイントを示しておきます。

① 自主学習のハンドブック

活用にむけての第1段階は、重層的支援体制整備事業所管課の担当者が本書を手に取り、チームをつくって自主的な学習に取り組むことです。そのために必要な最初の作業は、要点1と要点2をしっかりと理解するとともに、それを生み出した「01 評価研究プロジェクトの評価枠組みと評価活動の試行的事業」を熟読することです。なお、本書に配置されている事例が、「評価活動の試行的事業」の結果から導き出されたものであることも説明しています。

次に04から06を読み、評価方法を学習してください。最後に、所管課内で評価活動についての理解を進めるため、02の7つのルールのワーク(28～31ページ)に取り組んでみてください。まずは所管課内で、評価活動が必要であることへの合意形成を図ることが、次の段階への入り口となります。

自主学習のポイント

- ① 01、とくに評価研究プロジェクトの評価枠組みを読みます。
- ② 評価の方法については、04～06を通して学習します。
- ③ 02のワーク1（28～29ページ）を用いて、所管課のメンバー間で相互に理解を深め、評価活動についての理解を進めましょう。

② 関係部署・機関との会議での活用

重層的支援体制整備事業の評価活動は、関係部署・機関を巻き込むことをねらっています。その意味を理解するとともに、いよいよそのための行動に移るための準備について説明します。重層的支援体制整備事業の特性を理解すると、所管課による評価作業のみでは限界があり、関係部署・機関を巻き込んだ活動としての拡がりが必要となっていることが納得できます。まず、評価活動の場に関係部署・機関が参加してもらうための働きかけを行うことになります。その点では、本書が評価方法を解説するだけでなく、評価活動を行うためのテキストであることを十分に理解し、関係部署・機関の職員に説明する必要があります。

図00-2に示したように、本書のタイトルで用いられる「評価活動」は広義の意味をもち、狭義の「評価活動」と「評価方法」が含まれます。関係部署・機関に説明する際には、評価方法の04・05・06を学んだ上で、モデルをもとにした作業との対比で評価活動（狭義）の内容を説明することが必要です。

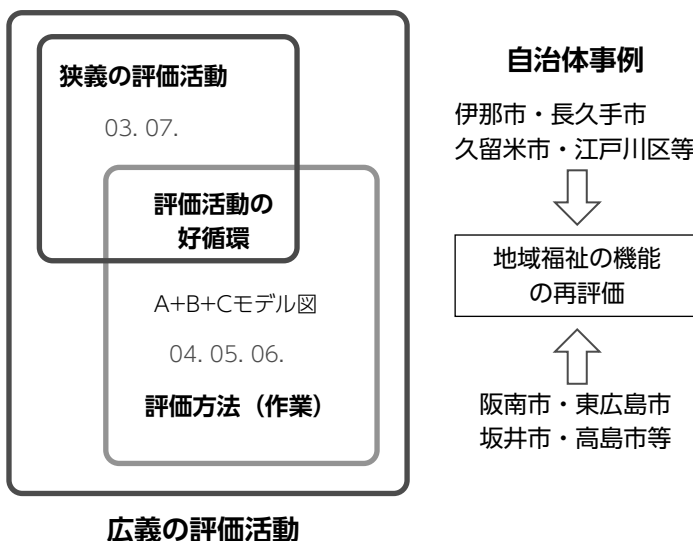


図00-2 評価活動と評価方法の関係図

要点1では「関係者が参加する場としての『評価活動』」という内容で解説しており、後で紹介するルール2では「参加プロジェクトとしての評価活動」とも表現しています。お客さんの立場で会議に参加した関係者が、評価の主体者に変化することを促すような説明を行うなど、会議運営の工夫が重要となります。

では、関係機関との会議の場で、本書を使った説明やプレゼンテーションとして、どこを用いることが有効なのかについて、あらかじめ紹介しておくことにします。

第1は、**図00-2**の評価方法に記載されている「**A+B+Cモデル図**」です。共通した図が要点2をはじめ、**01・05**でも用いられています。この図を用いて、評価方法の枠組みを説明することが必要です。

第2に、関係者が参加するなかで果たす役割について理解してもらうため、**04**の内容やC領域のアセスメント（評価）の作業イメージを共有することが求められます。その上で、そのような関係機関の参加とC領域の評価によって、「**評価活動の好循環**」（01の23ページ）が生まれ、改善志向の評価活動が実現することを関係者は理解することになります。

その際、**03**に示されている評価活動の展開事例も活用できます。図00-2に示した8つの自治体事例のうち、上段の4自治体事例（**03・07**に記載）は狭義の評価活動に力点を置いた事例紹介となっています。他方、下段の事例（**04・05**に記載）では、事例を通した評価方法の説明に重きを置いています。いずれもベクトルが、「**地域福祉の機能の再評価**」に向かっています。地域福祉を所管する部署が重層的支援体制整備事業を所管する傾向にあることを踏まえ、その他の関係部署や関係機関が参加した評価活動を通して「**地域福祉の機能を再評価**」することで「**評価活動の好循環**」という成果が生まれていることがわかるように事例が編集されています。**04**におけるアセスメント項目を使った作業では、その点が強調されています。

関係部署・関係機関へのプレゼンにおける本書の活用

- ① 評価方法の「A+B+Cモデル図」を用いて評価方法の枠組みを説明します。
- ② 評価活動への参加の目的とそこで果たしてもらう役割について説明します。
そのために、01の「評価活動の好循環」の図を用いるのが効果的です。
- ③ その際、評価活動の展開事例を説明している03の事例も活用できます。また、02のワーク2（30～31ページ）も有用です。
- ④ 評価活動の成果を説明する上で、05・06における事業の組み立て事例や07の計画的推進につながる評価活動の事例も活用可能です。

③ 評価活動の結果をまとめ、振り返りと今後に活かす活用

評価活動を好循環させるためには、評価活動や評価作業の展開過程を、Stepごとに整理し、その結果をまとめておくことが必要です。そのための見本として03や05で示している事例を活用することができます。所管課の作業としては、評価活動のプロセスを記録し、振り返りとして参加者と共有しておくことが必要です。その作業を通して評価活動を通じた気づきが共有され、継続した評価活動の場への参加動機が高まるとともに、新たな参加機関、とくに民間機関の参加を促進し、官民協働での重層的支援体制整備事業の展開を図ることにもつながることが期待されます。

07では、「計画的推進につながる評価活動」として、重層的支援体制整備事業計画や地域福祉計画の見直しへの評価結果を反映させることを目指した取組みを紹介しています。所管課は、評価活動を振り返りつつ、絶えずその成果を次の作業課題に活かすように努めることが求められています。

評価活動の結果を記録し、今後に活かす上での本書の活用

- ① 03の評価活動の展開のフロー図を参考にして、所管課と関係部署・機関との間の関係を示す矢印を入れながら、記録します。
- ② 評価活動の好循環を目指した振り返りとして、02のワーク2の視点を活かした記録の方法を検討してください。
- ③ 評価活動の成果を目指して、05の「一体化に向けた評価作業シート」を作成します。
- ④ 07の4つの事例にみられる地域特性を踏まえた作業内容を参照しつつ、自らの評価活動の展開において、今後を展望する大胆な仮説を生み出します。

I

重層的支援体制整備事業の 評価活動と評価方法

評価研究プロジェクトの評価枠組み と評価活動の試行的事業

評価指標開発委員会を中心とする評価研究プロジェクトでは、重層的支援体制整備事業に求められる評価枠組みとして、4つの視点や方法を設定しました。00の要点や活用方法との重複もありますが、ガイドラインの根幹をなす考え方ですので、背景にある評価理論や体制整備の制度的理解も含めて解説しておきます。この評価枠組みのもとに、「評価活動」の試行的事業を参加自治体とともに実施しました。その成果といえる自治体の取り組み事例の配置一覧を最後に示しています。

1. 評価研究プロジェクトの評価枠組み

重層的支援体制整備事業を捉えるために、本評価研究プロジェクトで用いた評価枠組みとして、4つの視点あるいは方法を設定しています。

第1は、評価の視点として「改善志向の形成評価」を重視すること、さらに、評価の対象をプログラム単体ではなく、プログラムの構造的な基盤に設定していることです。単体のプログラムをマイクロレベルの評価だとすれば、それを束ねた基盤としてのメゾレベルの評価に相当します。

第2は、そのための評価方法として、00で要点の2つ目として紹介した「A+B+Cモデル」を提示している点です。

第3に、重層的支援体制整備事業の政策目標を踏まえて、相談支援、参加支援、地域づくり支援を相互に連動させ、一体的に実施することを手助けする「一体化の協働モデル」の提案と、その視点からの評価の試みです。

第4は、これらの評価方法に加えて、新たに「評価活動」という概念を導入し、評価活動への主体的な参加を通して関係機関を巻き込み、評価での振り返りから事業の改善や計画的推進を図る好循環を目指すものです。

これら4つの視点や方法に基づいて、自治体の所管課が重層的支援体制整備事業の評価に取り組むこと、いかにすれば評価活動を運営することは、国が提示する重層的支援体制整備事業のガイドラインを、自治体の立場や実績から捉え直すことにも通じます。この捉え直しを次の02においては、「評価活動を成功させるための7つのルール」としてまとめています。以下の4つの視点や方法は、その7つのルールに結実しており、説明のなかで（ ）内にルールの番号を挿入して、関連をあらかじめわかるようにしています。

重層的支援体制整備事業は、自治体において包括的な支援体制を構築するための1

つの手段です。重層的支援体制整備事業の評価の考え方としては、手段である事業自体がどのように実施されているかを測ることも重要ですが、目標である包括的な支援体制の構築に向けて、どのように重層的支援体制整備事業を活用するのか、という視点にたって評価を行う必要があります。ただし、目標である「包括的な支援体制の構築」が自治体において明確な形で目指すべき方向性となっている状況には必ずしもありません。むしろ、重層的支援体制整備事業に着手しながら、その目標の明確化が進むという側面が評価活動に求められています（⇒ルール6）。同事業への取組みの状況を評価する活動を組織することは、同事業の目標や内容の改善に取り組むことを意味しています。そのための具体的な方法について、「形成評価」と呼ばれている評価の方法を入り口にして考えてみましょう。

（1）第1の視点〈形成評価とメゾ評価〉

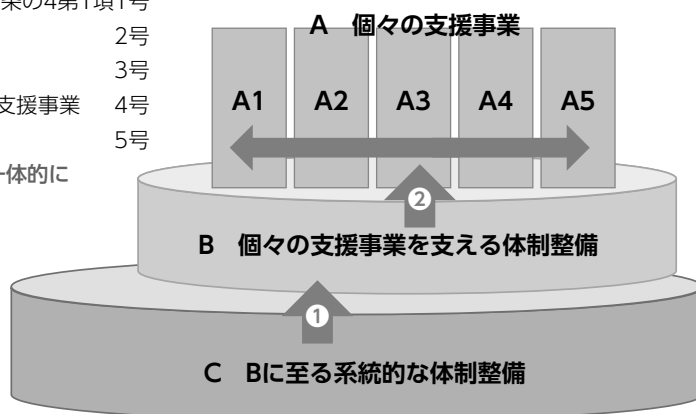
形成評価では、始まったばかりのプログラムをいかに軌道に乗せるのかが主な関心事となり、その意味では、厳密な実績や効果の測定が求められる成果評価あるいはアウトカム評価とはその方法が異なっています。形成評価に取り組むことにより、現状の取組みについての改善や、これから何を行うべきか整理することにつながっていくなど、事業企画担当者等のエンパワメントに役立つことを目指すことが重要です（⇒ルール1）。

包括的な支援体制の構築に向けて、どのように重層的支援体制整備事業を実施していくかについては、各自治体の状況によって様々であり、また、ここまで実施すればよいという到達点が定められるものではありません。そのため、重層的支援体制整備事業の評価については、形成評価として、プログラムのプロセスを評価し、プログラムの安定や、改善・発展につなげるといった取組み自体を評価対象とします（⇒ルール3）。

さらに、評価研究プロジェクトで検討してきた評価は、5つの事業のプログラム評価、つまり事業ごとの支援件数や個々の支援の成果といったマイクロ評価ではありません。重層的支援体制整備事業によって自治体の支援体制がどのように構築されているか、いかにいえば、プログラムの構造的な基盤を対象とするメゾの領域にかかる評価（メゾ評価）です（⇒ルール4）。評価の対象は、5つのプログラムが一体的に実施されるために機能する体制整備のあり方に関するもので、福祉領域にとどまらず地域づくりを幅広く視野に入れています。「重層構造」をもつ事業の構想に役立つ評価が求められており、それを担う評価方法が「A+B+Cモデル」です。

- 包括的相談支援事業 第106条の4第1項1号
- 参加支援事業 2号
- 地域づくり支援事業 3号
- アウトリーチを通じた継続的支援事業 4号
- 多機関協働事業 5号

□Bの体制整備に、A1～A5を一体的に推進する機能が求められる



C-1 制度導入に伴う体制整備 C-2 包括的支援に関連するモデル事業 C-3 地域福祉の蓄積

図00-1 重層的支援体制整備事業の構造図(A+B+Cモデル) (再掲)

(2) 第2の視点〈体制整備の評価(A+B+Cモデル)〉

重層的支援体制整備事業に限らず一般的にプログラムは、ある社会課題を解決するためのA：一連の活動群と、B：それらの活動を実施に導くルールや人材を含む組織体制等を含み、それに加えてC：上記プログラムの選択に至った背景にある既存プログラムの蓄積から成立しています。この考え方を重層的支援体制整備事業に応用すると、A：重層的支援を担う個々の事業、B：個々の支援事業を支える体制整備、C：これまでの制度導入等に伴う体制整備（系統的な体制整備）から構成され、重層的支援体制整備事業を文字通り「重層的」に捉えることができます。そのことを図式化したA+B+Cモデルの構造図を、再掲しておきます（図00-1 7ページ）。

このA+B+Cモデルの特徴は、重層的支援体制整備事業をA+Bとして捉え、Bの体制整備については、これまで取り組まれてきた系統的な体制整備Cが影響を与えているという考えに根差しており、以下に説明する2つの「重層性」を評価することの必要性を提示しています。

① これまでの体制整備のアセスメント（重層性①）

第1の重層性は、これまでの体制整備の実績CをC⇒Bの作用の側面から評価するという視点です。重層的支援体制整備事業における個々の支援事業を支える体制整備が、これまでの制度導入等に伴う体制整備の実績の活用の上に成立しているという見方をする必要があります（ベクトル①）。この見方ができるかどうかの評価の基準であるとともに、重層的支援体制整備事業の組み立てが、Cのアセスメントの作業から着手されるということを意味しています。その評価（アセスメント）課題から重層的支援体制整備事業を捉えると、同事業はリノベーション型事業であると捉えることができます（⇒ルール5）。

リノベーション型事業では、自治体がこれまで取り組んできた事業等の系統的な振り返りが、今後の体制構築につながり、地域福祉計画の進捗管理や見直しにも活用可能です。図 00-1 の C の下段に記載されている C-1 から C-3 の内容を振り返ることになります。その詳細な方法については、04 で解説しています。

② 体制整備が支える個々の支援事業（重層性②）

第 2 の重層性は、重層的支援の個々の事業を支える体制整備 B が、個々の支援事業 A の実施をどの程度促進することになるのか、さらにはその一体化に作用することになるのか、という視点（B → A のベクトル②によって表現）をもつことです（⇒ルール 4）。ただし、重層的支援体制整備事業（5つの事業）は A+B が一体化したものであるため、図 00-1 のように重層的支援事業を支える体制整備 B を A+B から括りだし、体制整備として共通的な機能として捉え直す必要があります（A+B → B）。この作業は容易ではなく、B のイメージが共有されていることが必要となるのです。評価研究プロジェクトの調査結果、B の要素は、1. 会議運営、2. プロジェクト、3. 人材の新規配置と育成、4. 既存の制度導入による体制整備、5. 地域福祉の蓄積の活用、6. 行政機構の見直し・改革の 6 分類に整理できると結論づけています。この点は、05・06 で詳細に説明します。

（3）第 3 の視点〈相談支援・参加支援・地域づくりの「一体化の協働モデル」〉

① 国の重層的支援体制整備事業のイメージ図

評価研究プロジェクトでは、相談支援、参加支援、地域づくり支援が相互に連動し、一体的な実施が進むことを手助けする「一体化の協働モデル」を提案します。まず、社会福祉法の 2020 年改正で示された「重層的支援体制整備事業」を一体化の視点から理解しましょう。第 106 条の 4 第 2 項では、重層的支援体制整備事業は、「次に掲げるこの法律に基づく事業及び他の法律に基づく事業を一体のものとして実施することにより、地域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をいう」とされています。このように「一体的かつ重層的に整備する」という事業目的が設定されています。「一体化の協働モデル」は、この事業目的を達成するための提案であり、条文の「支援体制」と「地域福祉の推進のための環境」との協働を再整理しているということができます。

5つの事業を一体的かつ重層的に整備するイメージを国は、図 01-1 の重層的支援体制整備事業（イメージ）として提供しています。より一体化の理解を深められるように、図中に 1）～ 3）の内容を補足しています。2）に示すように相談支援と

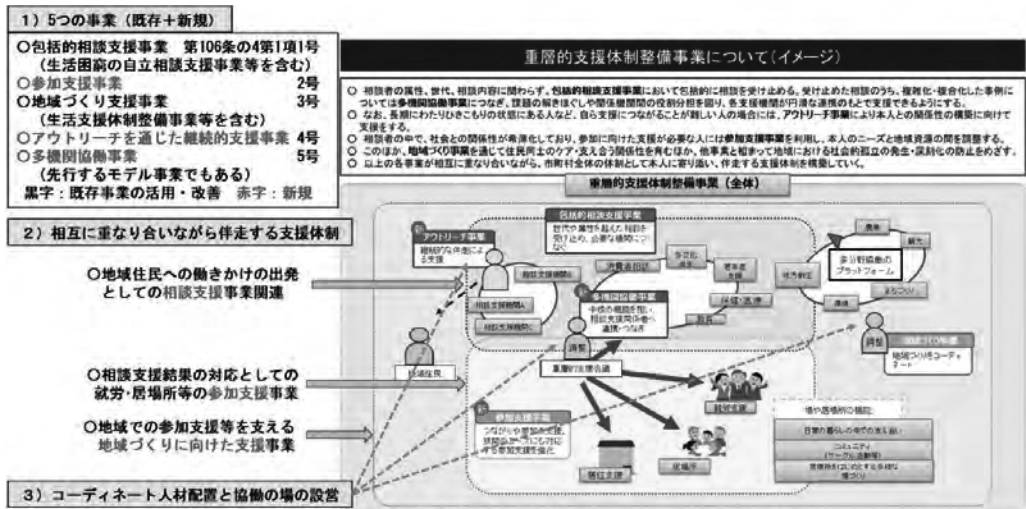


図01-1 国の重層的支援体制整備事業イメージ図とその補足

参加支援、地域づくりに向けた支援の3つが、イメージ図では3つの重なりを示すように色分けがなされており、「相互に重なり合いながら伴走する」形での支援体制をイメージさせています。また、相談支援関連に、3つの事業が配置されており、参加支援事業との接点領域に重層的支援会議（人材配置）を位置づけています。地域づくり事業の領域には、「多分野協働のプラットフォーム」が配置されています。それぞれの事業は上段の説明にあるとおりですので省略しておきますが、それぞれの事業を用いて体制整備される代表的なものが、コーディネート人材の配置と協働の場の設置として理解することができます。

② 制度福祉と地域福祉、まちづくりの協働関係

このイメージを2つの側面から捉え直しているのが、「一体化の協働モデル」で、2つの図を用いて説明します。1つは「3つの協働関係」を説明するモデル図です。図01-2は、ピラミッドの3段の構成から、Ⅰ制度福祉（制度による福祉）、Ⅱ地域福祉、Ⅲまちづくりの協働関係をモデル的に示したものです。先の条文の「支援体制」がⅠ制度福祉に該当し、「地域福祉の推進のための環境」がⅡ地域福祉とⅢまちづくりに該当しています。これらの協働関係として、ピラミッドの外側に示しているように、①制度福祉間の協働、②制度福祉と地域福祉との協働、③地域福祉と地域（まち）づくりとの協働の3つが存在しています。

近年、Ⅰ制度福祉では制度の根幹を担う給付行政を支える「条件整備行政」が充実してきており、その多くが相談支援事業として整備されてきています。その代表的なものが、生活保護制度を支えるという生活困窮者自立支援事業（その中心は自

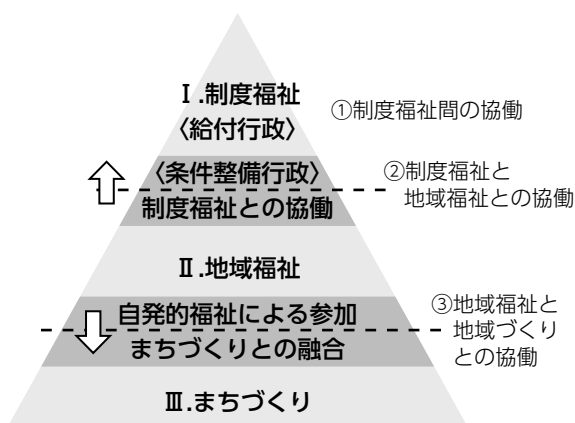


図01-2 制度福祉と地域福祉、まちづくりの協働関係

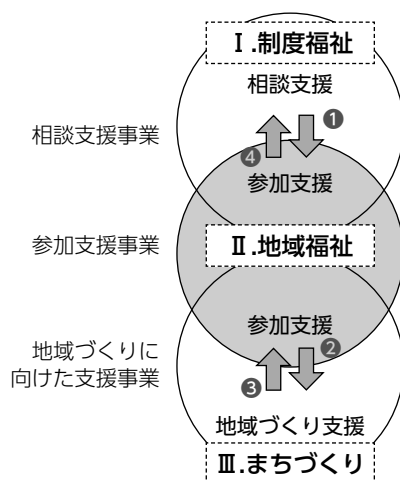


図01-3 3つの支援の一体化の構造

立相談支援事業)です。生活困窮の分野にとどまらず、介護、障害、子どもの各制度福祉においても、同様の傾向にあり、包括的相談支援事業に含まれている地域包括支援センターの運営事業(地域支援事業)、障害者相談支援事業、利用者支援事業(子ども)が該当しています。なお、介護領域では、相談支援に属していない生活支援体制整備事業も重要な条件整備を担う事業として注目できます。重層的支援体制整備事業は、これらの相談支援の連携を強化する目的でも実施され、それを「①制度福祉間の協働」として表現することができます。

また、制度福祉が担う相談支援事業と、これまで地域福祉が主に担ってきた参加支援事業との連携機能を高める目的から、「②制度福祉と地域福祉との協働」を提起しています。さらに、地域福祉が参加支援としてより機能を高めるためには、「II地域福祉」と「IIIまちづくり」との協働が進むことが求められます。これにより、重層的支援体制整備事業の一体化がより進むことになります。「③地域福祉とまちづくりとの協働」については、もう1つの「一体化の協働モデル」図を用いて説明しておきます。

③ 3つの支援の一体化の構造

図01-2では「地域福祉」を軸に3つの協働関係として整理した内容を、図01-3では、「参加支援事業」を軸に、事業間の重なりや協働関係を示しています。実際の事業をベースに重なりや協働関係のベクトルを考えることにより、一体的な事業の構想を検討しやすくするために作成した図です。

この図のポイントは次の3点です。1つは、相談支援、参加支援、地域づくり支援と各事業との区別を行うということです。つまり、相談支援事業においても、参加支援(ベクトル①)を行っており、地域づくりとの関係でも、参加支援のなかで

地域づくり支援を担っている（ベクトル②）ということです。ここでいう3つの事業の一体化は、事業のそのものの一体化を意味するのではなく、事業のなかで展開されている各種支援を相互補完的に行うことで一体化が進むという捉え方を提供するものです。

2点目に、地域づくりが基盤的な機能を発揮し③と④のベクトルが上昇することで、参加支援や地域づくりにおける事業展開が、相談支援事業を支えるという関係になることに着目することです（一体的というよりは重層的な整備）。事業の組み立てが、絶えず相談支援事業から始まるわけではないということです。この点が、重層的支援体制整備事業のイメージが支援フロー図として描かれる場合に、どうしても相談支援事業がスタートになり、そこに力点が置かれ過ぎるという問題が生じています（07を参照）。

3点目に、そのように考えると、①～④のベクトルを循環させること、いかえれば3つの支援が相互補完的に一体的機能を発揮するためには、参加支援あるいは参加支援事業がカギを握るということを意味しています。そのため、この参加支援事業をどのように組み立てるかが大きな評価のポイントとなり、そこでこれまでの地域福祉の蓄積をどのように活かすかが問われているのです。このように地域福祉への関心を高めることで、これまでの地域福祉の考え方を再評価し、そこから重層的支援体制整備事業を捉え直すことにつながります。具体的には、行政、民間団体、地域住民等が協働して相談者の属性を問わない包括的な支援と地域づくりに向けた支援を総合的に推進し、多様なつながりを地域に生み出すという考え方につながるということです（⇒ルール7）。そうした背景から図00-1のなかで、C-3として「地域福祉の蓄積」を位置づけています。

（4）第4の視点〈評価活動における好循環〉

「評価活動」は、自治体自らが評価主体となって取り組むことが前提ですが、その際、重層的支援体制整備事業の所管課だけではなく、庁内や庁外の支援関係機関にも参加してもらうことにより、ビジョンの共有や役割分担といった協働関係を強化することを目指しており、そのための仕掛けを想定した概念となっています。事業の所管課が評価活動というプロジェクトを通して、庁内関係部署や庁外関係機関を巻き込む方法といいかえることもできます（⇒ルール2）。

これまで3つの視点から整理してきた評価方法と、ここでいう評価活動の関係を、図01-4で、「評価活動における好循環」として説明しています。〈1. 評価の主体化〉を出発点にしながら、〈2. 改善志向の形成評価〉を実施するなかで、〈3. 関係機関の巻き込み〉を図り、その結果、関係機関が主体的に、〈4. 系統性の振り返り〉をするこ

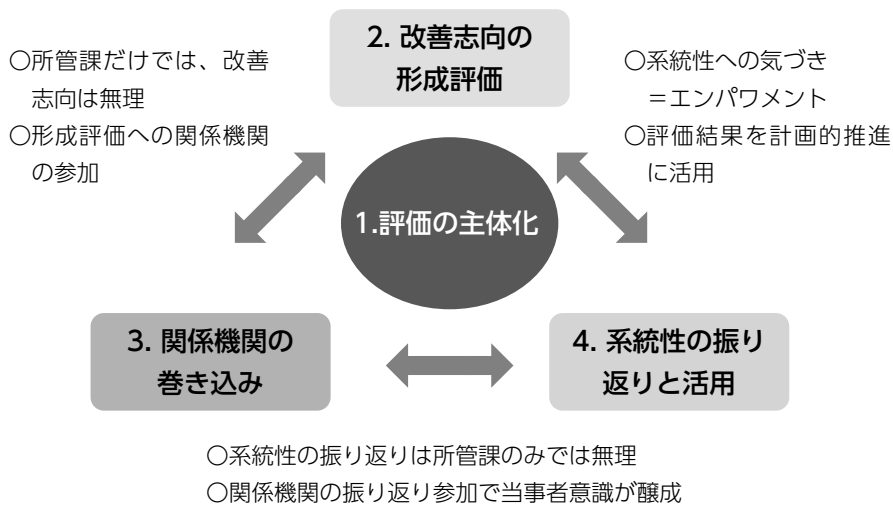


図01-4 評価活動における好循環

とで、それが事業計画に〈活用〉され、評価活動への継続的で主体的な参加が確保されるという好循環を実現することが、評価活動のねらいです。つまり、評価方法が2と4に対応し、狭義の評価活動が1と3に相当しています。

評価活動が循環するための大きな関門は、形成評価の作業段階から〈3. 関係機関の巻き込み〉を図り、評価活動への参加を確保することができるかどうかにあります。その際、A+B+CモデルのCのアセスメントが実現し、それによって関係機関が取り組んできたこれまでの体制整備の「振り返り」がなされることが大きな条件となります（当事者意識の醸成）。

それゆえ、A+B+CモデルにおけるCのアセスメントの意味の理解を、丁寧に関係機関に実施することが、所管課の役割といえます。それが成功し、「振り返り」により事業の改善につながることで、重層的支援体制整備事業のリノベーション型事業として展開される秘訣といえます（⇒ルール5）。

こうした関係機関の体制整備の取組みの系統性が新たな事業に反映されることは、関係機関自体のエンパワメントにもつながります。さらに、関係機関と協力して事業に取り組める良好な関係性が築かれることは、所管課を勇気づけ、事業の主導性をより発揮できるようになるというエンパワメントの相乗効果を生み出します。

2. 重層的支援体制整備事業の評価活動の試行的事業

(1) 参加自治体との共同作業

評価研究プロジェクトでは、重層的支援体制整備事業について、「本格実施」にある自治体や「移行準備」に取り組んでいる自治体等（19自治体）に対して、評価活動の提案を行い、重層的支援体制整備事業の構築に向けたプロセスや、プロセス（段階）ごとの取組み内容、体制整備に向けて取り組んだ内容等を共同の評価活動として振り返り整理してきました。さらに、そうした試行的評価活動の結果を研修テキストとしてまとめる作業を約半年間にわたって実施してきました。評価研究プロジェクトの実施状況は、参考資料に触れています。ここでは簡潔に研究プロジェクトに自治体が参加した流れを示しておく、評価研究プロジェクトの説明会（2021年10月15日）、参加自治体間での情報交換会（11月11日）、研修テキストの検討会（2022年2月22日）となります。

試行的な評価活動の取組みは、実質的には11月～翌年の2月の4か月間のなかで実施されました。前半は主に、本章で紹介している4つの視点と方法について、参加自治体の受け止めに把握しました。以下では、その受け止めの結果について紹介します。

(2) 4つの視点と方法への参加自治体の評価

説明会や個別聴き取り調査をとおして、参加自治体に「評価活動の取組みのねらい」（以下の4つの項目）のなかから、「優先したい順序」を質問しています。

- 1) 重層的支援体制整備事業による体制整備に向けた自治体内の事業実施体制を評価するのは誰か？ 評価研究プロジェクト（PJ）への自治体参加は、**評価対象の位置ではなく評価主体**の位置にある。
- 2) 現段階での評価は**形成評価**（＝発展途上のプログラムのプロセスを評価し、より安定させ、プログラムの改善・発展につなげようとする評価）ということになる。
 - 改善への気づきが生まれ、**企画者（担当者）のエンパワメントに役立つ**。
- 3) 評価研究プロジェクトでの評価活動に、参加自治体における所管課にとどまらず、関係福祉部局をはじめ、庁内での関係部署の職員が参加することをどこまで広げることができるのか、**評価活動を1つの体制整備として捉える**上では、1つの評価対象となる。
 - 委託先の参加を通して、これまで以上の協働関係を生み出す。
- 4) 「重層的支援体制整備事業による体制整備」は、これまでの体制整備の取組みの**系統的な振り返り**であるとともに、**今後の系統性を視野に入れた作業**と見なす必要がある。
 - 地域福祉計画の進行管理や改訂にも応用可能

注) 11～12月にかけて実施した調査項目です。01での解説のすべてが反映されている訳ではありません。

この4項目の受け止め方は、1)の自治体が評価の主体であること、そのメリットとして、2)の改善が実現することが望まれていること、については取組みの基本的な条件であることから、「優先度」は高くありませんでした。

評価活動への自治体の関心は、3)の評価活動への関係部署の巻き込み、4)これまで体制整備の振り返りや地域福祉計画の進行管理への応用、のどちらかを優先していました。3)・4)のどちらをより優先するかは、かかる自治体の状況において違いが現れました。例えば移行準備の段階では、3)への関心が高い傾向があり、本格実施では、事業の具体的な推進への関心から、4)を優先したいことが示されました。ただし、同じ所管課においても、担当業務との関係で左右されていました。02において、こうした優先度をワーク1のなかで体験できるようにしています。

今回の研修テキストの作成においてはこうした結果を踏まえて、評価活動の好循環という視点を強調しています。この好循環がどのように実現しているかについては、本テキスト全体を通して示しています。評価活動の展開としては、03に4つの自治体事例を紹介し、07では、評価活動が事業計画の作成や地域福祉計画の進行管理に結びついている状況を解説しています。評価の方法の視点からは、04～06のなかで、その取組みと成果を紹介しています。

(3) 主たる自治体事例の配置

評価研究プロジェクトにおける参加自治体等の取組みを紹介した事例を各章ごとに一覧しておく、と、表01-1のような配置となります。

表01-1 主たる自治体事例の配置

	主たる自治体の事例
03	伊那市・長久手市・久留米市・坂井市
04	阪南市・東広島市
05	坂井市・高島市
06	多数
07	伊那市・江戸川区・高知県・久留米市・東近江市・長久手市
08	広島県・広島県社会福祉協議会

02

評価活動を成功させるための 7つのルール

重層的支援体制整備事業の評価活動を成功に導き、所管課がエンパワメントされる結果となるための7つのルールを示します。これらのルールがこれまでの評価と異なる理由は、事業の導入段階での評価であることと、関係機関を巻き込むための場の提供を目的にしていることにあります。ルールと表現していますが、原則として守らなければならないと理解せず、評価活動に必要な内容が集約された一種のハンドブックであると捉えてください。

1. 7つのルールの解説

ルール 1

所管課がエンパワメントされる評価活動

今回の評価活動は、所管課がエンパワメントされるために、所管課自らが評価の主体となって実施するものです。事業評価となると、所管課は評価される対象の位置にあると考えがちですが、評価活動の場を運営する主体の位置にあり、その場では、庁内の関係部署や外部の協力事業者、評価のアドバイザー等の多様な参加者から、所管課がエンパワメントされることを目指す取組みです。

ルール 2

参加プロジェクトとしての評価活動

重層的支援体制整備事業の準備段階では多様な主体の参加を十分に確保することが容易ではない現状を踏まえ、評価活動を所管課のみで行うのではなく、庁内の関係部署をはじめ、庁外の関係機関や担い手の事業所の巻き込みを積極的に図ります。この評価活動を重層的支援体制整備事業への「参加のためのプロジェクト」の1つとして位置づけ、体制整備の1つとして機能させ、恒常的な評価の場とすることを目指します。官民協働の評価の場として重要です。

ルール 3

事業を軌道に乗せ改善していくための形成評価

事業実施後に行う結果の評価ではなく、事業の導入段階での評価であり（いわゆる「形成評価」）、発展途上の重層的支援体制整備事業を軌道に乗せ改善につなげることを目的とした評価です。事業の組み立て・構築の段階での分析作業に相当します。その意味では、PDCA サイクルの C（Check）とは異なり、P（Plan）の前の段階で、現状を観察（Observation）し、改善点や方向性あるいは波及性を議論（Discussion）するような作業といえるものです。

ルール4

「体制整備」を対象とするメゾ評価

重層的支援体制整備事業の導入段階での評価であるとともに、「体制整備」を評価するという点に特徴があります。同事業を構成する5つの事業を個別に評価の対象とするのではなく、それらの事業を円滑に進める上で共通する基盤となる会議運営の工夫や人材配置、組織改革等に着眼した「体制整備」を評価するメゾ評価です。

ルール5

「リノベーション型事業」の評価

「体制整備」は、重層的支援体制整備事業ではじめて取り組まれているわけではなく、これまでの生活困窮者自立支援制度等、他の制度導入時にも取り組まれているものです。それらの先行する「体制整備」の実態や成果、改善課題、さらに今回の体制整備への系統的な結びつきをアセスメントすることで、重層的支援体制整備事業の「体制整備」に活かすことが求められています。そのような意味から、重層的支援体制整備事業は「リノベーション型事業」であると理解できます。

ルール6

事業目標を明確にする評価活動

本来、事業評価は、当該事業の目標に沿って評価するのが原則です。しかし、重層的支援体制整備事業においては、これまでの福祉行政やまちづくり行政の横断的な取り組みを目指すものであることから、最初から庁内を横断した明確な目標を設定するのは容易なことではありません。評価活動に多様な参加を得るなかで、改めて事業の目標が議論され、共有が進むと考えてください。その意味では、評価活動は、新たな事業の目標への合意形成のプロセスであると捉え直すことができます。

ルール7

地域づくりとの結びつきを図る評価活動

重層的支援体制整備事業には、相談支援・参加支援・地域づくりに向けた支援の各事業を一体的に進める目的が設定されています。各事業間の相互作用や波及効果が促進されるよう「体制整備」の役割に着目して評価を行います。その際、福祉領域を越えた地域づくりとの結びつきを図る視点が重要であり、すでにある多様な参加支援の機会や地域づくりの活動を見直し、それを結びつける地域福祉の機能を再評価することが求められます。評価結果は、地域福祉計画の進行管理にも活用することが可能です。

2. 共有のためのワーク

7つのルールは、所管課が評価活動に取り組む上で踏まえておくべき考え方が集約されたものです。ぜひ評価活動を担うメンバーで共有し、理解を深めてほしいと思います。以下では、そのための2つのワークを示しておきます。

〈ワーク1〉は、評価活動に取り組む上で重視するルールを、あなた自身と参加者全体とで比較することで、評価活動のイメージを深めるものです。

〈ワーク2〉は、7つのルールを意識しながら、どうすれば評価活動の好循環を生み出すことができるかを考えるための作業です。評価活動のプロセスが、評価の分析的な局面（2と4）と評価の組織化的な局面（1と3）の相互作用によって形成されており、それを意識的に循環させることが必要となります。

ワーク

1

評価活動に取り組む上で重視するルールは？

ワークの手順

- ① 評価活動に取り組む上で、「気に入った」「これは使える」「これが大事」と思われるルールを2つ選び、その理由を記述します。余裕があれば、2つのルールや理由のなかに関連性があるどうかを考えてみましょう。
- ② 次に誰か1人発表者を決め、その人が選んだ2つのルールとその理由を発表してもらいます。
- ③ ②で選ばれたルールと同じルールを選んだ人に手を挙げてもらい、その人数を数え、表のルール番号の下に書き込みます。仮にルール1とルール6だとすると、そのルールの下に人数を記入します。また、その理由についても聞いてみましょう。
- ④ ②で選ばれた以外のルール番号について、上から順に、順次選択者数の確認とその理由のいくつかを出し合います。先の例の場合、ルール1と6以外のルール2から、順次聞いていくことになります。
- ⑤ 上位3つのルールについて、多くの人を選択した背景や意味すること、さらには選ばれたルール間の関連性を話し合います。なお、参加人数が少なく差がみられない場合には、⑥の作業に移ります。
- ⑥ 参加者全体で話し合っ、1つの合意形成として重視するルール3つを決めます。

ワーク 1 のシート

	自分が選んだ理由	参加者全体が重視するルールの背景や意味、関連性
ルール 1 選択者数 ()		
ルール 2 選択者数 ()		
ルール 3 選択者数 ()		
ルール 4 選択者数 ()		
ルール 5 選択者数 ()		
ルール 6 選択者数 ()		
ルール 7 選択者数 ()		

ワーク
2

評価活動の好循環を考えるワーク

評価活動が成功していると判断できる1つの基準は、好循環が生まれ出されていることです。「評価活動の好循環」を考えるワークの理解を助けるために、図01-4を再掲します。

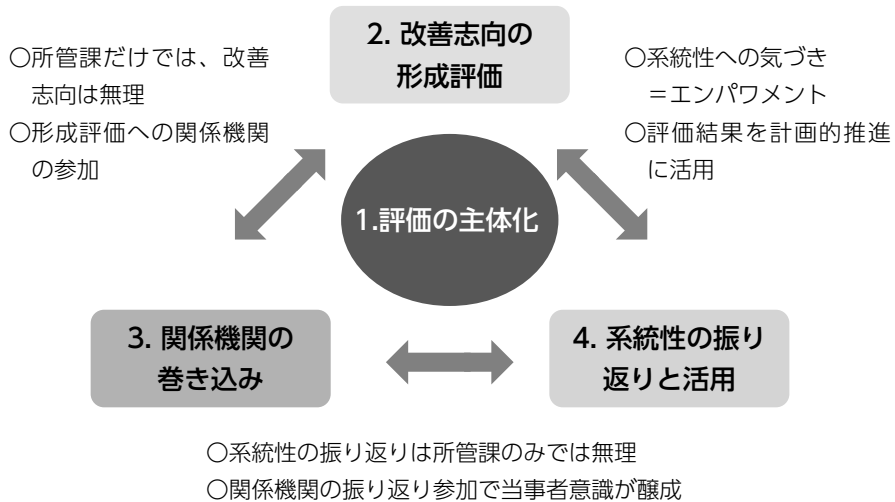


図01-4 評価活動における好循環（再掲）

ワークの手順

- ① ルール1・2・3・5の中から、好循環の局面（表頭の1～4）に対応するルールを選んでください。好循環として想定されている流れのなかで、上記の4つのルール間の関係性や展開を理解し、改めてルールの内容を確認します。
- ② ルール6・7は、好循環の局面のうち分析的な局面（2と4）と組織的な局面（1と3）の2つの局面を関連づけることを可能にする方法といえます。該当すると思われる局面に6・7の番号を入れ、評価活動としての二面性を確認しておきましょう。
- ③ あなたが評価活動に取り組もうとするとき、好循環が阻まれると予想する局面はどれですか、その理由や課題を考えて書きだしてみましょう。02の学習段階では、具体的な評価活動のイメージができていないため、厳密なものではなく、他の参加者との回答の違いに関心を置くなど、気軽に取り組んでください。ただし、参加者同士で好循環を目指すという方向性は共有しておきましょう。
- ④ 03に登場する「伊那市の評価活動の展開」（4つのStep 34～35ページ）を好循環の展開事例とみたとき、4つのStepは好循環のどの局面に対応していると思いますか。03の内容を学習した後にワークに取り組んでみてください。

ワーク2のシート

評価活動の 好循環の局面	1.評価活動の 主体化	2.改善志向の 形成評価	3.関係機関の 巻き込み	4.系統性の 振り返りと活用
①ルール1・2・ 3・5は、どの局 面に該当するか				
②ルール6・7は、 どの複数の局面 に該当するか				
③あなたが評価活 動に取り組もうと するとき、好循 環が阻まれると 予想する局面は どれか、その理 由や課題は何か				
④伊那市の4つの Stepは、どの局 面に該当する内 容か				

1. 評価活動の2つの展開パターン

本評価研究プロジェクトが参加自治体に対して提案した「評価活動」について、2つに分けて、実際の展開事例について説明します。この分類は、あくまで本評価研究プロジェクトで実施した評価活動の取組み例を分類したものです。

パターン1 評価研究プロジェクトと所管課との共同作業の場が3～4回程度開催され、事業計画の検討あるいは修正・改善されるという成果がみられた事例です。「評価活動」の取組みにおいて所管課を越えた関係者の参加が確保されている自治体もみられます。

長久手市（本格実施）・伊那市（移行準備）・江戸川区（移行準備）・倉敷市（手上げせず）が該当します。

パターン2 評価研究プロジェクトとの共同作業の場が1～2回程度開催され、「評価活動」の考え方や枠組みに触発され、自治体等自らが主体的な評価作業に取組み、改善等の成果を生み出した事例です。

久留米市（本格実施）・坂井市（本格実施）・豊田市（本格実施）・廿日市市（本格実施）・逗子市（本格実施）・高島市（移行準備）・阪南市（移行準備）・東広島市（移行準備）・東近江市（移行準備）・鎌倉市（移行準備）が該当します。

なお、このパターンでは、評価研究プロジェクト以外の機会に当該自治体へのアドバイス等が担当する研究者において確保されている場合があります。その機会は、共同作業としての実体はあるものの、本プロジェクトとしての条件以外であることから省略しています。

重層的支援体制整備事業の評価活動への試行的な取組みは、短期間（5ヵ月間）のなかで実施されたプロジェクト研究であることから、想定される評価活動の全体像を示すには制約があります。しかし、事業の導入段階での評価活動への着手を奨励する立場から以下では、パターン1として、伊那市と長久手市、パターン2として、久留米市と坂井市を紹介しておきます。なお、以下の評価活動の展開の記述はパターン化

していることから詳細な内容については、別の箇所に具体的に記述しています。パターン図のなかに該当ページを記載していますので、参照してください。

パターン1では、伊那市・長久手市と評価研究プロジェクト（研究Pj）との共同作業を4つのステップに分けて記述しています。伊那市は「移行準備」でもあり、評価活動を通して新規事業の展開を事務局レベルでの模索から、庁内各部署からなる施策検討会議への拡充することが目指された過程と整理できます。

これに対して、長久手市では、「本格実施」であり、重層的支援体制整備事業の構想が固まっている段階で、評価活動の場が選択されていることから、関係機関の巻き込みとしての活用をスタートさせています。庁内連携会議での参加者間（相談支援系とまちづくり系間・世代間）のコミュニケーションや合意形成、さらには協力関係の構築が評価の視点を盛り込んだワークショップを通して目指された事例です。

パターン2では、久留米市・坂井市と評価研究プロジェクト（研究Pj）との関係を3つのステップに整理しています。ステップ2に評価研究プロジェクトの働きかけを位置づけ、その後の主体的な評価作業について、ステップ3で記述しています。本評価研究プロジェクトへの参加に先行するステップ1では、両自治体とも重層的支援体制整備事業に結びつく興味深い取組み（背景）がみられ、それが重層的支援体制整備事業のあり方に影響を与えていることが明らかとなっています。本書において提示している評価活動の枠組みは、こうした先行する体制整備の蓄積をアセスメントすることを、評価活動の出発点と位置づけています。

2.パターン1の展開事例

① 伊那市の取組みから

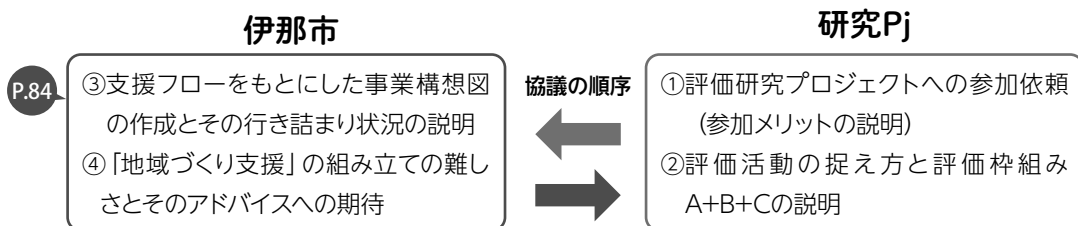
伊那市での評価活動は、以下の4つのステップを経て現在に至っています。評価研究プロジェクト（研究Pj）との協議のテーマ、参加者、協議内容および結論について、4つのステップごとに示しておきます。

この事例は、評価研究プロジェクトとして、参加自治体および社会福祉協議会（社協）による積極的な参加が実現した例です。それゆえ、その手順が普遍化できるものでもありませんが、重層的支援体制整備事業の評価活動のイメージ、とくに図01-4で示した「評価活動における好循環」や7つのルールを具体的な理解に役立つと思われます。

評価活動 Step 1

重層的支援体制整備事業の「捉え直し」の協議

参加者：行政の所管課（課長・課長補佐）と事業の受託社協の担当（課長・係長・包括化推進員）

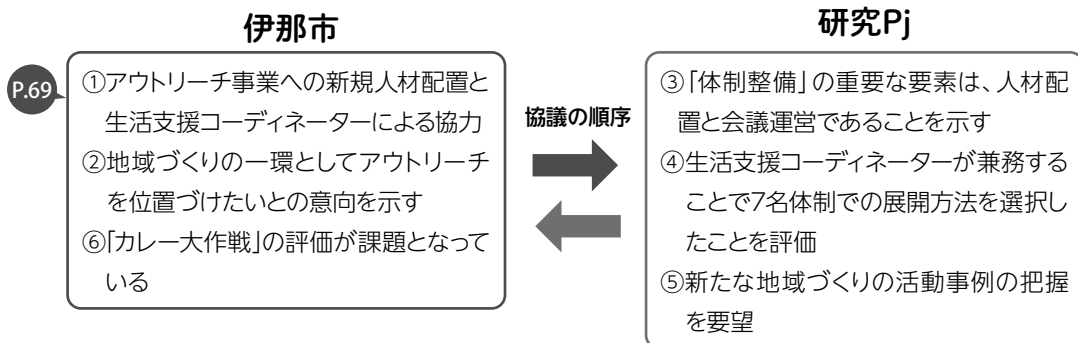


結論：支援フローでの「体制整備」の記述の難しさの確認と支援課題として共有する。移行準備のなかで最初に取り組んでいる「アウトリーチ事業」の実際を次回の検討課題とする。

評価活動 Step 2

アウトリーチ事業の人材配置を「体制整備」として捉える

参加者：受託社協（課長・係長・包括化推進員、アウトリーチ担当者・生活支援コーディネーター（SC））

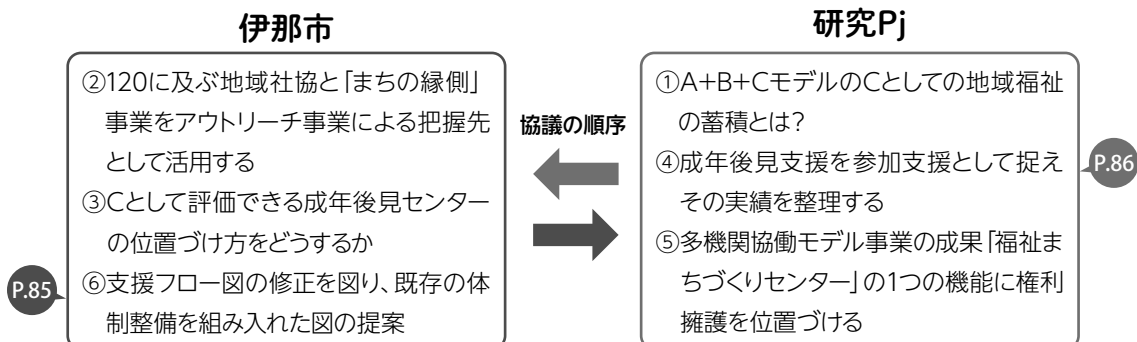


結論：「体制整備」としての人材配置をどう成功させるのか。それが目指している「地域づくり事業」との接合をどのように果たしていくかを考える。その1つのプログラムとして子ども支援と新たな地域人材の確保を目指す「カレー大作戦」に注目する。プログラムに多機能性を与えることが、一体的な実施の条件となることが確認された。

評価活動 Step3

これまでの系統的な体制整備Cとしての「地域福祉の蓄積」をどのように新規事業（アウトリーチ）と結びつけるか

参加者：受託社協の担当（課長・係長・包括化推進員）

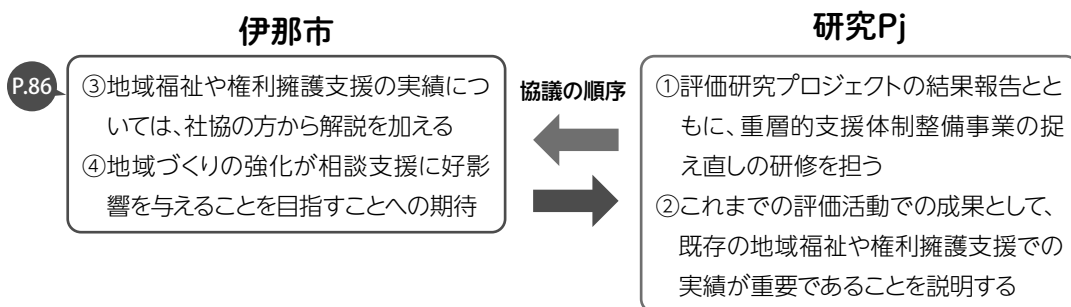


結論：「アウトリーチ事業」の展開のためには、これまでの地域福祉の実績を活用することが重要。重層的支援体制整備事業には含まれていない「成年後見支援」をも評価に含める。多機関協働のモデル事業としての取組みの成果が、福祉まちづくりセンターの総合相談として結実していることを受け、重層的支援体制整備事業の展開としては、地域づくりの機能強化のための体制整備を進める。

評価活動 Step4

事務局による評価活動の輪を全庁に拡げる取組み

参加者：これまでの事務局スタッフに加え、庁内各部署からの施策検討会議のメンバー（部長を含む）



結論：事務局レベルでの評価活動から、庁内での評価活動への拡がりの作業課題が明確となる。重層的支援体制整備事業の展開の前提として、これまでの体制整備等の評価を怠りに行うことが課題となる。地域福祉を含む「リノベーション型事業」の評価活動への合意となる。

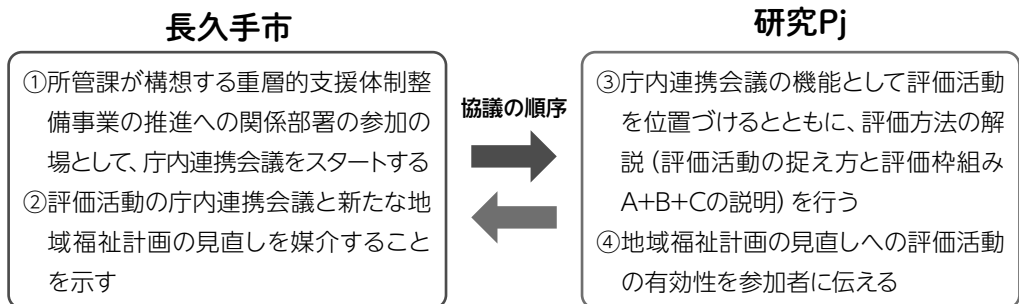
② 長久手市の取組みから

2021年10月にスタートした長久手市での評価活動は、以下の4つのステップを経て現在に至っています。この評価活動の展開事例は、評価活動の好循環に示した「3. 関係機関の巻き込み」を積極的に行った事例で、7つのルールにおけるルール2（参加プロジェクトとしての評価活動）を重視した代表的な事例とすることができます。評価活動の成果として、関係機関（部署）を巻き込むに至った先の伊那市とは別の戦略となっています。ルール7（地域づくりとの結びつきを図る評価活動）を意図的に取り入れた評価活動としては共通しています。

評価活動 Step 1

重層的支援体制整備事業に求められる庁内連携会議のもち方と評価活動の機能を付加することの合意形成

参加者：行政の所管課（地域共生推進課）と広範な関係部署（課長補佐係長・若手職員）

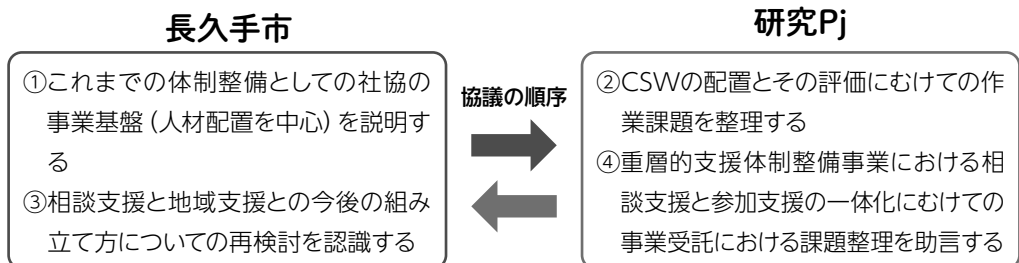


結論： 庁内連携会議に、評価活動の機能を付加するとともに、庁内連携会議へのアドバイザーの参加と地域福祉計画の見直しへの示唆を目指すことに関係部署が合意する。

評価活動 Step 2

これまでの体制整備としての社会福祉協議会の事業基盤（人材配置）等の共通理解

参加者：行政（地域共生推進課）と受託社協（事務局長・担当者）

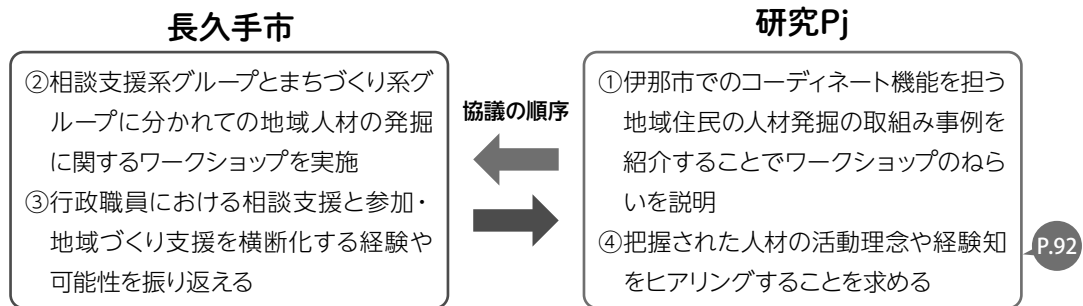


結論： 地域福祉計画の見直し作業を社協との合同で進めることから、社協の事業内容（重層事業の多くを受託する）に対する評価活動をプロジェクトの一環として進むことへの合意がなされる。

評価活動 Step3

相談支援と参加・地域づくり支援を結びつけるためのワークショップを実施し、コーディネート機能を担う人材の発掘を試みる

参加者：行政の所管課（地域共生推進課）と広範な関係部署（課長補佐係長・若手職員）

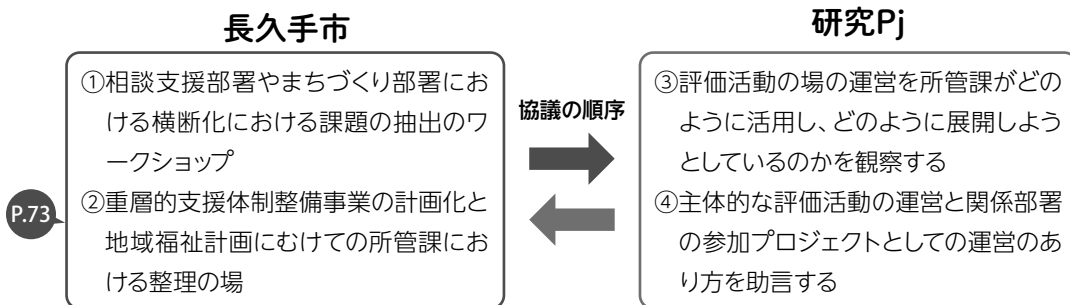


結論：相談支援と参加・地域づくり支援を結びつけるためのコーディネート機能を担う人材は、地域住民のなかに育っている。ただし、かかる人材の発掘やプロフィールづくりは専門職や行政職員を対象として実施することも必要である。④の振り返り作業ををどのように進めるかが次のステップとして必要となる。

評価活動 Step4

相談支援部署やまちづくり部署の横断化における課題の確認（事業計画や地域福祉計画への反映）の意見交換を実施

参加者：行政の所管課（地域共生推進課）と広範な関係部署（課長補佐係長・若手職員）



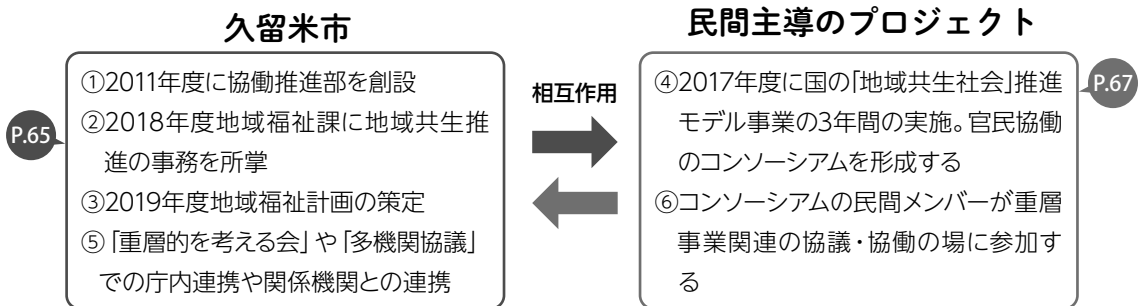
結論：相談支援系職員とまちづくり系職員との課題認識を踏まえ、評価活動への参加の仕方を区別しながら進める。運営の観察から見えてきた課題について、所管課へのフィードバックの場を別の形で用意する必要がある。

3.パターン2の展開事例

③ 久留米市の取組みから

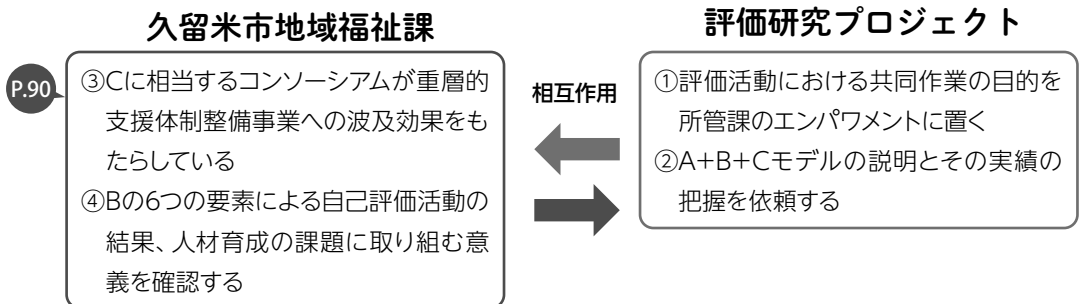
参加の前提 Step 1 評価研究プロジェクトへの参加の前提となる状況

前提（背景）：背景として重要な「久留米コンソーシアム事業」とは、2017年度から社会福祉法人拓くが主体となり、国のモデル事業を活用して民間・行政・社協が協働し、包括的な支援体制について研究・実践したプロジェクトである。コンソーシアム事業終了後も、地域づくりの視点から個別支援に取り組む活動が数多く派生し、「重層的を考える会」へも参加する団体があるなど、支援関係機関と連携した個別支援も進みつつある。



説明：「重層的を考える会」とは、毎月の（重層的）支援会議（個別ケース検討）のメンバーに、市民活動団体等も加わって、各分野の施策や地域の取組みについてともに学び、より良い支援体制について検討する場（不定期）。「多機関協議」とは、各課が制度を運用する上で、ボトルネックになっている課題を持ち込み、庁内担当課や支援関係機関が意見交換する場（不定期）である。

評価活動 Step 2 評価方法のA+B+Cモデルの説明と 所管の地域福祉課のエンパワメントを目的に設定



結論：これまでの相談支援体制の充実やコンソーシアムの取組みをCとして位置づけることができ、Bの要素を通じて地域と一体的に取り組む意義を確認できている。所管課の取組みの振り返りの機会として、評価研究プロジェクトとの協議の機会を活用することで、所管課として進め方を確認することができた。

評価活動 Step 3

評価活動の主体的な展開の状況とその成果

久留米市地域福祉課

- ①Bの6つの要素の自己評価活動による事業企画の振り返りを行う
- ②同事業への参加者を人材育成の視点からの捉え直しを行う
- ⑤官民協働ネットワークの拡充の試行錯誤の方向性を確認する

P.90

相互作用



評価活動の場

- ③地域福祉計画の進行管理の場（くるめ支え合うプラン推進協議会）を活用した重層的支援体制整備事業を検討する
- ④多様な主体が課題提起を行う

P.73

成果：重層的支援会議がまだ個別支援会議として位置づけられ、事業全体の検討には至っていないことから、「くるめ支え合うプラン（地域福祉計画）」の進行管理の場を活用して検討する。また、推進協議会、課長級の事務局会議、実務担当者会議を活用し、重層的支援体制整備事業に関する意見交換も、評価の視点を取り入れている。

④ 坂井市の取り組みから

参加の前提 Step 1

評価研究プロジェクトへの参加の前提となる状況

前提（背景）：坂井市では、生活困窮者自立支援制度やモデル事業の取り組みから、多機関協働を中核とした包括的な支援体制の構築を進めてきました。とくに、生活困窮者自立支援制度を所管する市の福祉総合相談室を中心とした多機関協働の取り組みのなかで整備してきた、重層的な協議の場（相談支援包括化個別会議や相談支援包括化推進会議）を重層的支援体制整備事業の体制に活かすとともに、新規事業を活用して地域づくりと一体に展開することを目指しています。

坂井市

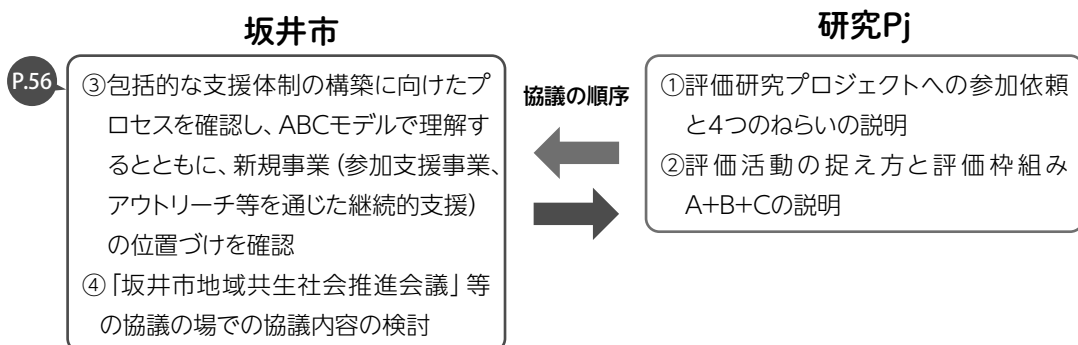
P.73

坂井市では、新たに2022年度から健康福祉部内に新たに福祉総務課を新設して、これまでの取り組みを一体的に展開していくための組織体制を整備しました。また、2022年3月に策定された地域福祉計画を含む「福祉保健総合計画」と重層的支援体制整備事業の進行管理を行う場として、新たに「坂井市地域共生社会推進会議」を設置しました。こうした横断的な組織体制や協議の場を活用しながら、どのように系統的に体制整備を図っていくかが重要であると認識されていました。

評価活動 Step2

評価活動への参加意向の確認と評価枠組みの自治体への 応用のための加工について

参加者：行政の所管課（福祉総務課）の職員

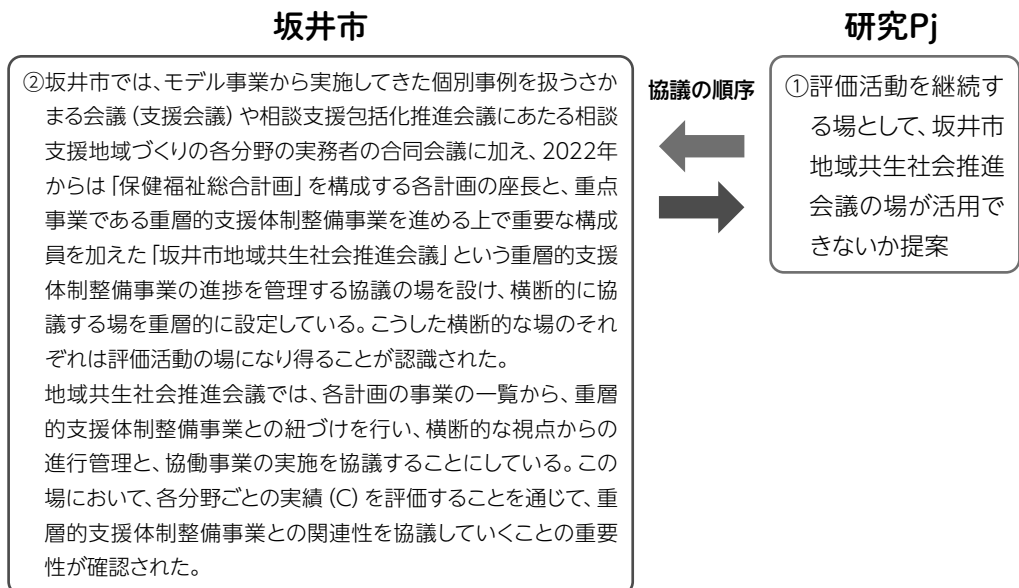


結論：重層的支援体制整備事業による体制整備が、これまでの体制整備の取組みの系統的な振り返りであることの理解を改めて確認するとともに、横断的な会議体（協議の場）での協議内容が評価活動にも当たることを確認した。また、参加支援事業が相談支援と地域づくりをつないでいくために重要な役割を果たすことを確認した。

参加の前提 Step3

評価活動の主体的な展開の状況とその成果

参加者：行政の所管課（福祉総務課）の職員



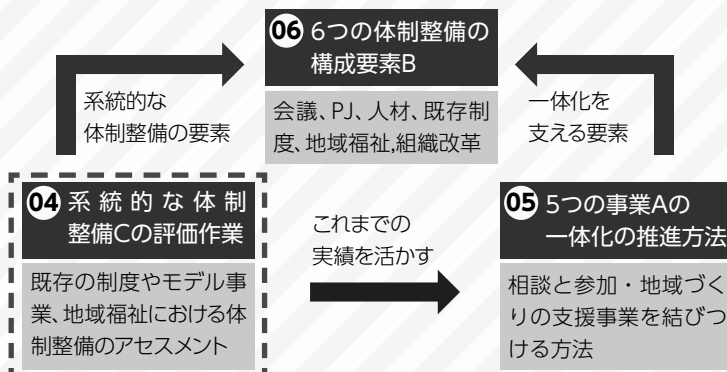
今後の評価活動の継続性：「坂井市地域共生社会推進会議」をはじめとした、横断的な協議の場を福祉保健総合計画を構成する個別計画の進行管理を踏まえ、これまでのモデル事業や既存事業の実績を踏まえた事業の組み立てを図る活動を行うことの重要性が認識された。

II

重層的支援体制整備事業の
評価枠組みと方法

04

これまでの系統的な体制整備の 取組みの評価作業



重層的支援体制整備事業をリノベーション型の事業として捉える本評価研究プロジェクトでは、これまでの自治体の取組みが、重層的支援体制整備事業の体制整備の一部として、どのようにその一体的実施に作用しているかを重視しています。ここでは、「リノベーション」の対象となるこれまでの体制整備を、①既存の制度に関連した体制整備と、②モデル事業における体制整備（多機関の協働による包括的支援体制構築事業と地域力強化推進事業）、そして、③地域福祉の実績に分け、それらの実績と重層的支援体制整備事業の体制整備との結びつきをどのようにアセスメント（評価）していくのかを考えてみましょう。

1. 既存の制度に関連した体制整備のアセスメント（評価）

重層的支援体制整備事業の体制整備にあたって着目すべき代表的な既存の制度として想定できるのは、ともに2015年から実施されている生活困窮者自立支援事業と生活支援体制整備事業です。もちろん、包括的相談支援事業や地域づくり事業は、既存の4分野の相談支援や地域づくりに関する事業を一体的に実施する事業であるため、これらの4事業のこれまでの実績をアセスメント（評価）することが重要なことはいまでもありません。また、自治体によっては、その他の様々な既存の実績が重層的支援体制整備事業の体制整備に活かされることもあるでしょう。しかし、すべての制度をここで取り上げることはできませんので、生活困窮者自立支援制度と生活支援体制整備事業を例として、説明することにします。

まず、生活困窮者自立支援制度は、生活困窮者に対して包括的な支援を行うものであり、生活困窮者の自立と尊厳の確保に加え、生活困窮者支援を通じた地域づくりを

制度の目標として掲げています。「生活困窮者に対して」という限定はあるものの、生活困窮者自立支援制度において整備してきた「包括的な支援」を行うための体制や「地域づくり」が、重層的支援体制整備事業の体制整備と密接な関連があるのはそのためです。

生活困窮者自立支援法では、包括的な支援を行うために、「地域における関係機関、民間団体との緊密な連携等支援体制の整備」（法第2条第2項）を基本理念として掲げています。このため、生活困窮者自立支援制度における体制整備では、所管部局内のみならず、生活困窮者に対する自立支援に携わる関係部局・関係機関の連携、すなわち庁内連携と多機関協働が求められてきました。各自治体におけるこうした取組みの成果、具体的には、支援調整会議や支援会議をはじめとした庁内及び多機関との連携体制の整備に新たな機能を加え、重層的支援体制整備事業の体制整備にどのように「リノベーションできるか」は評価作業において検討すべき事柄です。また、個別の事業をみていくと、生活困窮者という限定はあるものの、就労準備支援事業や就労訓練事業の実績は、参加支援事業との関わりでそのアセスメント（評価）をしておくことが重要になるでしょう。

次に、2015年の介護保険法改正に伴って地域支援事業の包括的支援事業に位置づけられた**生活支援体制整備事業**と重層的支援体制整備事業の体制整備の結びつきについても検討します。文字通り、生活支援の体制整備をするために配置された生活支援コーディネーターは、協議体において様々な関係者と地域づくりについて協議し、地域で必要とされる様々な活動をつくりだそうとしてきました。重層的支援体制整備事業では、「地域づくり事業」を構成する事業として、こうした人材や協議の場を全世代型に転換していくことと同時に、その実績を他の事業と一体的に展開していくことが求められることとなります。そのため、評価作業においては、生活支援コーディネーターや協議体の地域づくり事業における位置づけにとどまらず、重層的支援体制整備事業を構成する他の事業との一体化をはかるといった視点から、この実績をアセスメント（評価）していくことが必要になります。

2. モデル事業による体制整備のアセスメント（評価）

現在、重層的支援体制整備事業や移行準備事業に取り組む市町村の多くは、**多機関の協働による包括的な支援体制構築事業**（2016年～）や**地域力強化推進事業**（2017年～）といった包括的な支援体制の構築を目指したモデル事業に取り組んできました。これらのモデル事業が、包括的な支援体制の構築を目指したものである以上、この実

績が重層的支援体制整備事業の体制整備の端緒になっていることは、当然といえます(07を参照)。また、こうした市町村の多くは、前述したような既存の事業の体制整備の実績を基盤としてモデル事業に取り組んできたはずで、つまり、「既存の制度の体制整備→モデル事業の実施」という経緯を踏まえ、重層的支援体制整備事業に取り組むことになるということです。評価作業においては、こうした実績が重層的支援体制整備事業の体制整備にどのように結びついているか(またはいないか)という系統性(既存の制度における体制整備→モデル事業)をアセスメント(評価)していくことが必要になります。

3. 地域福祉やまちづくりの実績のアセスメント(評価)

包括的な支援体制は、相談支援の包括化だけではなく、**地域福祉やまちづくり**との協働がなければ実現しません。重層的支援体制整備事業において、相談支援と参加支援事業や地域づくり事業の一体的な実施が重視されているのもそのためです。しかし、地域福祉やまちづくりの取組みは、制度による事業とは異なり、それぞれの地域で自発的に取り組まれてきた活動や協議の場を含むため、その内容は多岐にわたると同時に、自発的であるがゆえに丁寧な合意形成が必要になります。社協が組織化してきた地区社協や、生活支援体制整備事業の協議体、また地域内分権のなかで取り組まれているまちづくり協議会等の地域のなかですでにある協議体やそれを支えている人材、そしてそこから生み出されている活動を見いだして(アセスメント)、協働の合意形成を進める必要があります。同時に、多様な参加の場を地域に確保していくという意味では、社会福祉法人による地域における公益的な取組みや地域の農商工業者といった多様な主体による取組みを見だし、重層的支援体制整備事業との結びつきを検討していくことが必要です。

4. シートを使ったC領域のアセスメント(評価)の考え方と作業例

(1) Cの評価にはじまりCに戻る

ここでは、重層的支援体制整備 B に反映するこれまでの系統的な体制整備 (C 領域) の抽出作業の一例を説明します。

その前に、この C 領域から BA 領域を検討していく上で押さえておく視点は、以下の「C の評価にはじまり C に帰る」視点が重要です。

C領域の分析⇒A+B (重層的支援体制整備事業) への応用・仕組み化⇒
C : 地域福祉 (計画) へ還元する

重層的支援体制整備事業が目指す包括的支援体制は、地域福祉の一環として、本来地域福祉計画の進行管理のなかで構築されるものです。したがって、C 領域の分析評価は最終的には重層的支援体制整備事業 (A+B) に活かすとともに、再び、地域福祉推進の一環として位置づける視点が重要です。

(2) 領域を抽出する

【作業 1】 図05-2の作業準備としてCを抽出する

05 で作業する重層的支援体制整備 (B) の評価作業 (図 05-2 55 ページ) の前段の作業として、これまでの取組みから「既存の制度に関連した体制整備」「モデル事業による体制整備」「地域福祉やまちづくりの実績」の 3 領域を意識して下記のシートに重層的支援体制整備に活用できそうな取組みを抽出してみましょう。

抽出する要素は、図 05-2 の 6 つの要素 (とくに 1~3) をしっかり意識して取り出してください。

●6つの要素 (図05-2)

1. 会議運営、2. プロジェクト、3. 人材の新規配置と育成、
4. 既存の制度導入による体制整備、5. 地域福祉の蓄積の活用、
6. 行政機構の見直し・改革

注) 抽出シートの対応としては、C-1 = 4、C-2 = 2、3 C-3 = 5 が該当します。

6 つの要素の詳細な解説は 06 を参照のこと。

自己評価シートは 76~80 ページに掲載されています。

表 04-1 【作業 1】 重層的支援体制整備（B）の評価作業のためのC領域の抽出シート（阪南市の例）

	包括的相談支援事業	多機関協働事業	アウトリーチ事業	参加支援事業	地域づくり事業
C-1 既存制度 （生活支援体制整備・生活困窮、地域包括ケア等） 4.既存の制度導入による体制整備に該当	<ul style="list-style-type: none"> ・基幹相談を実施 ・要保護児童対策地域協議会を実施 ・地域包括支援センターを2か所設置 	<ul style="list-style-type: none"> ・生活困窮の支援会議、支援調整会議を実施 ・地域支え合い会議（個別ケア会議）で住民と専門職の共同見守り支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・CSWを4圏域に配置 	<ul style="list-style-type: none"> ・介護予防拠点を4か所開設 	<ul style="list-style-type: none"> ・生活支援体制整備事業で社協に地域支援ワーカー配置 ・総合事業を活用し住民による生活支援、移送支援活動を展開
C-2 モデル事業 ・包括的な支援体制整備／地域力強化推進 2.プロジェクトや 3.人材配置に該当	<ul style="list-style-type: none"> ・6部16課が参画する庁内連携推進会議を実施 ・包括、CSW、社協地区担当によるエリアチーム制と毎月のエリア会議 	<ul style="list-style-type: none"> ・多分野の相談機関が集まる丸ごと連絡会（モデル後に終了） ・くらし丸ごと相談室を市福祉部内に設置 	<ul style="list-style-type: none"> ・CSWと地域包括によるまちなかほっこり相談（地域活動の場で出張相談） 	<ul style="list-style-type: none"> ・子ども食堂等の子どもの居場所ネットワーク会議を創設 ・ひきこもり支援のネットワーク会議を設置 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域力事業で農福連携、漁福連携事業を実施しボランティアや就労の参加の場へ
C-3 地域福祉やまちづくりの実績 5.地域福祉の蓄積の活用に該当	<ul style="list-style-type: none"> ・公民協働の地域福祉推進計画で地域福祉の方向性共有と進捗管理 	<ul style="list-style-type: none"> ・社会福祉法人施設連絡会を設置し地域貢献の議論 	<ul style="list-style-type: none"> ・福祉委員会会議に恒常的に包括やCSWが参画 ・住民による見守り活動「くらしの安心ダイヤル」（約1400人登録）を切り口に個別支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・住民によるサロンカフェが40か所に拡大 ・住民による子ども食堂、学習支援活動 ・社協・CSW協働で共生型サロンを展開 ・当事者中心の認知症カフェを実施 	<ul style="list-style-type: none"> ・福祉委員会が12地区に設置され主体的に運営 ・小地域ネットワーク事業サロン、体操、美化活動等実施

注1) 縦の3項目ごとに、より細分化した項目を自治体の作業の判断により作成してください。

注2) 5事業の間の活動、事業があると思いますが、その場合、柔軟に中間点に書き込んでもらってもかまいません（その意味で、縦線は点線にしています）。また、模造紙の上に付箋を柔軟に貼りつけるカードワークを行うことにより、関係者との協働した抽出作業が進みます。

注3) 作業しながら気づいたことがあれば、どんどん書き込んでいきましょう。

注4) 埋められない欄があれば、その部分が重層的支援体制整備事業で創設する事業に該当します（モデル事業を行っていない自治体はほぼC-2が該当します）。

注5) CSWはコミュニティソーシャルワーカーの略。

(3) 地域づくりを関係者と協働して検討する

重層的支援体制整備事業は大きくは「相談支援」と「地域づくり」の2つの領域に区分できます(図05-3 57ページ参照)。この内、相談支援事業は庁内理解の困難さは伴うものの、所轄部署での検討が可能です。しかし、地域づくりは行政外の関係者との協議が必要です。したがって、重層的支援体制整備事業のなかでも地域づくり関連の評価作業は、地域福祉計画や地域福祉活動計画、また関係者とのチームでの作業が求められます。その際、以下の3点の地域づくり評価の視点を確認して行いましょう。

「地域づくり事業」「参加支援事業における参加の場づくり等の社会参加資源の創出(地域づくり事業と重複)」は関係者と協働した評価作業が必要です。

「地域づくり」領域の検討の特質

① 地域づくり事業は手つかずになる恐れがある

- ・社協、NPO、地域団体等との協働した検討が求められるため、庁内検討のみでの企画が困難です。
- ・庁内検討が困難なため、重層的支援体制整備事業においては地域づくりに関連する体制整備が十分に検討されず、手つかずになる恐れがあります。しかし、それでは地域づくりの基盤の上に総合相談支援体制づくりを目指す包括的支援体制の目的からは本末転倒です。

② 長期の地域福祉の蓄積と形成が必要－地域づくりに王道なし

- ・重層的支援体制整備事業で計画される地域づくり事業は、10年～20年の地域福祉の蓄積が背景にあります。また、その蓄積がなければ、思いつきの事業やプロジェクトが優先され、表面的な効果が薄いものになりがちです。そのことから、地域の主体形成や自発的参加を醸成するための体制整備が必要です。
- ・その蓄積が乏しい自治体は、その基盤整備のための中長期の計画が必要です。地域づくりに王道なしです。その計画は実質的には社協の地域福祉活動計画等で検討されます。
- ・庁内連携を越えた多機関協働等の事業者間の連携による相談支援領域においてもそれまでのプロセスによる蓄積が求められます。しかし、地域づくり領域は、相談支援領域以上に長期の期間がかかります。また、多機関協働連携も個別ケースと地域(生活圏域)を共有する生活圏域ごとの連携会議による住民と専門職の協働により連携が進みます。この取組みも地域づくりと関連した検討事項です。

③ 担当部署がまちづくり部署と連携する前提に福祉のまちづくり基盤が必要

- ・地域力が低下する傾向から、今後、地域福祉の展開にはまちづくり部署と連携し、地域づくりの基盤を広げていく必要があります。

- ・小地域福祉活動等の福祉のまちづくり活動が展開されていなければ、地域自治組織等の一般の地域振興への福祉領域の波及も困難が予想されます。
- ・したがって、この領域の検討は、とくに地域福祉計画とともに社協が中心となって立案する地域福祉活動計画や中間支援機能ももつ NPO との連携が求められます。また、社協や NPO の活動が弱い場合はその育成支援自体が基盤整備といえます。

【作業2】地域福祉のアセスメント簡易項目を参考に関係者と点検してみましょう。

下記の地域福祉のアセスメント簡易項目を関係者と話し合い、何から取り組むかを話し合ってみましょう。地域づくり事業を考える視点とともに、地域福祉の推進基盤を考える視点を関係者と共有できます。

以上の項目はあくまで参考例です。これを参考に各自治体オリジナルな点検項目を作成ください。

行政の地域福祉のアセスメント簡易項目例と作業例

【1. 地域の協同力のアセスメント】

- 1 地域性に合わせて、柔軟な地域支援ができる**圏域設定**（中学校区・小学校区・町会等）になっているか見直しましょう。
- 2 地域特性や課題を可視化し、共有するための**地域診断**を行きましょう。また保健師や地域包括、社協等の**既存の地域カルテ**を持ち寄り、それぞれの把握状況を整理してみましょう。
- 3 ニーズ把握やアセスメントは専門職や行政だけではなく、**住民と一緒に**行い、地域の強みや弱みを明らかにして、住民が問題解決に参加し、協働できる関係を築きましょう。
- 4 地縁を基盤とした伝統的な組織・活動だけでなく、**ボランティアなテーマ型組織**や、**マイノリティな当事者組織**の有無や活動状況等も幅広く把握しましょう。
- 5 多様な立場の住民が幅広く参加する**住民懇談会**や、既存の住民の話し合いの場に積極的に参加し、対話を通じて住民や当事者の思いを知り、顔の見える関係を築きましょう。
- 6 **地域福祉活動計画**や、**小地域福祉活動計画**、**地区まちづくり計画**（福祉関係）の推進状況や課題を把握し、地域づくりの官民協働の取組みを推進していきましょう。

【II. 地域支援人材ワーカーの配置や連携に関するアセスメント】

- 7 地域支援ワーカーと個別支援ワーカーによる、定期的な情報共有や地域支援の方向性を話し合う場があるか点検しましょう。
- 8 行政、社協、社会福祉法人、NPO、地域おこし協力隊等、地域づくりに関わる多様な専門人材が把握している地域生活課題を共有し、共通課題を見いだしていきましょう。
- 9 相談支援機関、社会福祉法人、事業所の住民との協働状況を点検し、住民と協働するためのテーブルを住民の生活の場につくりましょう。
- 10 地域包括、行政の保健福祉担当ワーカー等が、保健福祉圏域、小学校区等の住民の生活圏域を意識した専門職配置がされているか点検しましょう。

【III. 地域福祉の推進基盤・参加の場のアセスメント】

- 11 生活圏域に合わせて住民の地域福祉活動推進組織（地区社協、福祉委員会、まちづくり協議会福祉部等）の組織状況、活動状況を把握しましょう。
- 12 住民主体の活動の意義を理解し、地域の福祉力をアセスメントして、住民自身が必要な組織づくりや活動づくりを選択することを支援しましょう。
- 13 個人や地域の課題に対して住民同士が日常的に話し合う、民主的な協議の場があるか点検しましょう。
- 14 地域の側から多様で複合化する地域生活課題を発見し、主体的に解決に向けた行動を起こすための「協議力の形成」を支援しましょう。
- 15 モデル事業をつくることに固執せず、地域にすでにある先行事例を評価し、それがなぜ生まれたのかを検証し、体系的に明らかにして、普遍化するための条件整備を行う視点をもちましょう。
- 16 住民の身近な範囲に、誰でも参加できる集いの場があるか点検し、認知症、引きこもり青年、精神障がい等の孤立しがちな人が参加できるか、またこれらの人が主体的に活躍できる共生型のサロン・場へと発展していけるように支援しましょう。

【IV. 住民と専門職、まちづくり分野との協働基盤に関するアセスメント】

- 17 住民主体の協議の場や活動に、専門職や行政が出向いて協働できる体制がづくれているか点検しましょう。
- 18 地縁組織とテーマ型の市民活動団体・NPOの情報共有や意見交換の場があるか、また、それらの協働を促す中間支援組織（または中間支援組織間の連携）の活動状況を点検しましょう。

- 19 **福祉以外のまちづくり分野**（農・漁・商・環境・国際・教育・文化、等）の推進機関と情報共有や意見交換の場があるか点検しましょう。
- 20 地域福祉計画策定時の**市民参加の懇談会やワークショップ等の進行や企画、意見集約**を、住民主体の地域福祉を推進し、協働を高める機会と捉えて取り組みましょう。また、これらの声が計画に反映されているか点検しましょう。

【V. 地域と協働するための庁内連携体制のアセスメント】

- 21 住民等民間社会福祉の自発的な開発性・創造性・柔軟性・先駆性のある取り組みに価値を置き、**地域福祉計画への位置づけや予算措置等の条件整備**が、行政の重要な役割であるという認識をもちましょう。
- 22 庁内の地域福祉、地域包括ケア、地域保健のみならず、社会教育、地方創生・まちづくり等、**地域づくりやコミュニティ活動支援関係課と一緒に地域に向き**、福祉のまちづくりを住民とともに取り組むという視点で事業間の連携を調整していきましょう。
- 23 地域と協働して包括的な支援体制を整備することの意義を**庁内全体の合意**とするために、首長をトップとした**地域共生推進会議**を設置したり、部長級、課長級、係長級、一般職員といった階層別の勉強会を開催したりしましょう。

（4）事例：東広島市における包括的支援体制を意識した地域づくり分析例

一地域福祉活動計画の場に検討の場を移し、行政職員も参加した地域アセスメント

広島県東広島市は、重層的支援体制整備事業の本格実施に向けて、庁内連携や総合相談支援の窓口づくり、分野を横断した関係機関のネットワークづくり、社協への日常生活圏域へのコミュニティソーシャルワーカー（CSW）の配置を進めてきました。

一方、東広島市社協では、2022年度から始まる第4次地域福祉活動計画の策定において、包括的な支援体制の基盤となる、住民主体の地域福祉をどのように推進していくのかを民間の側から明らかにする必要性がありました。

そこで、まず日常生活圏域(10圏域)に配置された2層生活支援コーディネーター(SC)が把握する、住民福祉活動の状況や課題の棚卸が必要と考え、10圏域共通のアセスメントシートを作成し、各圏域のアセスメントに2020年8月から取りかかりました。

アセスメントシートは、包括的な支援体制の整備につながる地域基盤の強化を意図して、旧町域・小学校区域・自治会域を中心に、組織、活動、話し合いの場の状況と、生活支援コーディネーターの見立てを記載し、当事者・住民組織の福祉活動や、住民と専門職の協働状況といった、地域福祉の発展段階を網羅的に把握できる内容としま

した（表 04-2）。

各圏域のアセスメントを実施すると、どの圏域でどのような活動や話し合いが行われているか、そこに誰が参加しているかが可視化され、社協の地域福祉課と市の地域共生推進担当職員が、生活支援コーディネーターから取組み課題の聞き取りを行い、10 圏域の共通課題を明らかにしていきました。

その結果、自治会域の小地域福祉活動の支援強化、小学校区での地区社協や住民自治組織とテーマ型組織や社会福祉法人等専門職との話し合いの場づくりが、包括的な支援体制の整備における社協が推進すべき課題としてあげられました。

そして、2021 年度においては市内 48 の住民自治協議会エリア（概ね小学校区）での住民懇談会を実施し、その結果、アセスメントで明らかになった課題が、住民側からも求められていることが明らかになりました。

社協による地域アセスメント、住民懇談会から、包括的支援体制の整備を進める上での課題が洗い出され、これを行政も含めて様々な立場の住民、専門職等が参加する地域福祉活動計画策定委員会で協議し、共通認識をもつことができました。

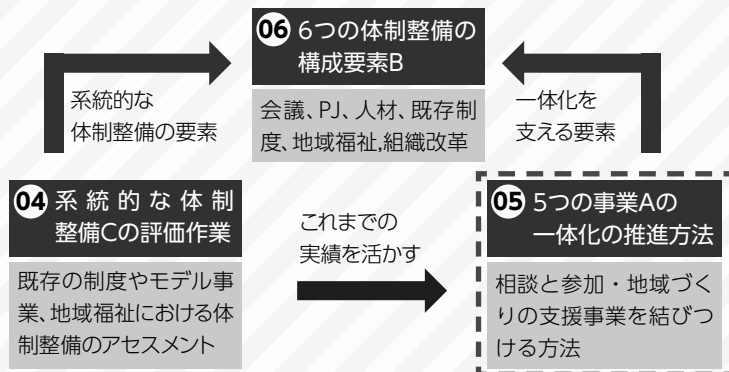
表 04-2 ○○地域 圏域別の組織・活動

圏域	番号	組織・団体	運営主体 (法人格等)	圏域	種別	主な 活動	組織・団 体の課題	SCの関わり	SCの見立て
町 域									
小 学 校 区									
自 治 会									

表04-3 東広島市の地域共生施策関連年表

2020年3月	<ul style="list-style-type: none"> ●第5次総合計画策定 第3次地域福祉計画策定（サブタイトル「地域共生社会の実現を目指して」）
2020年4月	<ul style="list-style-type: none"> ●地域共生社会推進本部設置（本部長：市長 副本部長：副市長、社協会長） ●市健康福祉部社会福祉課に地域共生推進チーム設置（市職員2、社協1） ●社協にCSW（庁内連携CSW1、地域連携CSW2）配置
2020年6月	<ul style="list-style-type: none"> ●地域共生総合相談窓口「HOTけんステーション」開設 ●HOTけん会議（相談支援包括化推進会議）開催 ●庁内連携のための「つなぐシート」活用開始
2020年8月	<ul style="list-style-type: none"> ●社協が第4次地域福祉活動計画策定に向けた地域アセスメントを開始
2021年3月	<ul style="list-style-type: none"> ●東広島市地域共生社会の形成を図るための施策の推進に関する条例（通称：ぐるマル条例）を制定
2021年4月	<ul style="list-style-type: none"> ●市健康福祉部社会福祉課を地域共生推進課に改称し、地域共生推進係を新設 ●社協にCSW（多機関連携CSW 1、地域調整CSW 1、エリア担当CSW 4）配置 ●日常生活圏域ごとの多機関専門職のネットワークを構築する取組み開始（エリア担当CSWが事務局となるコアネットワーク会議の設置） ●日常生活圏域ごとの共生型サロン・支え合い活動等立ち上げの支援事業の開始 ●地域共生推進アドバイザーを配置
2021年4月以降	<ul style="list-style-type: none"> ●2022年度から始まる第4次地域福祉活動計画の策定委員会を設置し、市と協働して本格的な地域づくりに着手

重層的支援体制整備事業の 一体化・横断化の推進方法



1. 評価作業の視点

(1) A+B+Cモデルにおける体制整備の作用

図 05-1 「A+B+C モデル」の構造の通り、本事業における評価作業は、重層的支援体制整備事業を構成する5つの事業を個々に評価するのではなく、それを支える体制整備に着目しておこなってきました（メゾ評価）。その理由は、社会福祉法上もこれらの5つの事業は、「一体のものとして実施する」ことが求められています。個々の事業の評価作業からは、こうした「一体的に実施するための機能」を導き出すことができないからです。そのため、評価作業のなかでは、重層的支援体制整備事業の実施に伴って導入された体制が、各事業の一体的な実施にどのように作用しているかを見いだし、していくことが重要になります。また、こうした体制整備は、重層的支援体制整備事業の実施に伴って、一からつくるわけではありません。社会福祉法上も、「他の法律に基づく事業」も一体的に実施することが求められているように、リノベーション型の重層的支援体制整備事業では、04で見いだしたこれまで整備してきた体制をどのように活かしていくかという点も評価作業の重要なポイントとなります。

図 05-1 は、以上のような考え方を図示したものです。図に示した2つの矢印は、それぞれ評価作業の視点を示しています。①は、これまでの取組みがその体制整備にどのように作用しているかという視点であり、②は重層的支援体制整備事業の体制整備が各事業の一体的な実施にどのように作用しているかという視点になります。

- 包括的相談支援事業 第106条の4第1項1号
- 参加支援事業 2号
- 地域づくり支援事業 3号
- アウトリーチを通じた継続的支援事業 4号
- 多機関協働事業 5号

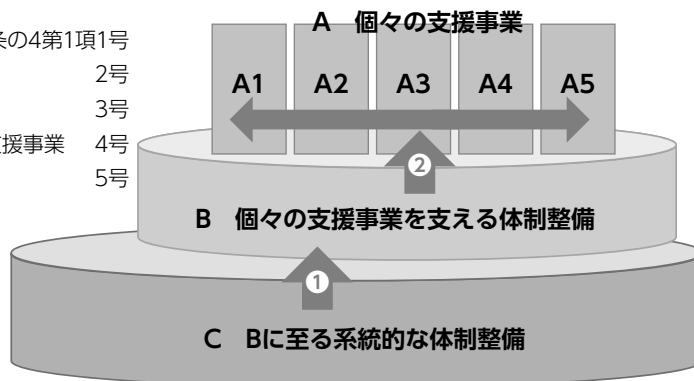


図 05-1 「A+B+Cモデル」の構造

(2) 一体化に作用する体制整備の要素

本評価研究プロジェクトでは、5つの事業の一体化に作用する体制整備として、①会議運営、②プロジェクト、③人材の新規配置と育成、④既存の制度導入による体制整備、⑤地域福祉の蓄積の活用、⑥行政機構の見直し・改革の6つの点に着目します。つまり、評価作業のなかでは、この6つの点から、各事業の一体的な実施に作用している内容や、これまでの取組みがどのように活かされているのかを見いだしていくことになります（図 05-2）。

	包括的 相談支援	多機関協働	アウトリーチ等	参加支援	地域づくり
1.会議運営					
2.プロジェクト					
3.人材の新規配置と育成					
4.既存の制度導入による体制整備					
5.地域福祉の蓄積の活用					
6.行政機構の見直し・改革					

図 05-2 5つの事業に含まれる体制整備の6つの要素

実際の評価作業をイメージしてみましょう。ある市町村が、多機関協働事業と地域づくり事業を一体的に実施することを意識して、新たに参加支援コーディネーターという「人材」を配置する場合を考えてみます。事業者を決めて、個別のケースと社会資源をマッチングする役割を参加支援コーディネーターに委託するだけでは、この人材が一体化に作用することは期待できません。そこで、例えば、多機関協働事業者と地域づくり事業者に加え、参加支援コーディネーターが一堂に会する「会議」を設置することを検討したり、この会議の場を使って新たな参加支援のための「プロジェクト」を企画することができるかもしれません。

また、新たに会議を設置するのではなく、すでに行われている協議体を参加支援コーディネーターと地域づくり事業（生活支援コーディネーター）を一体化するための会議として位置づけることもできるかもしれません（「既存の制度導入による体制整備」や「地域福祉の蓄積の活用」）。

そして、上記の例では、新たな参加支援事業をどの部局が所管するのが一体化に作用するかも考える必要があります。例えば、福祉部局を横断するような課を新設して所管することにしたたり、企画部門に属する福祉以外の課がこの事業を所管することを決断する場合もあるかもしれません（行政機構の見直し・改革）。

以上のように、重層的支援体制整備事業では、市町村がそれまでの実績や新たに導入する事業とそれに基づく会議や人材、プロジェクトを工夫しながら、構成する各事業の一体性を実現していくことが重要であり、その工夫はそれぞれの市町村のそれまでの実績等にも左右されて、独自のものになるという点が重要です。そのため、このような作業は、関連する庁内、庁外の関係者とともに、評価作業を通じた試行錯誤や合意形成を経て進めていくことが重要になるのです。

2. 評価作業の実際：坂井市の事例

上記のような評価作業を実際の実例を用いて考えてみましょう。以下は、福井県坂井市の評価作業を通じてみてきた一体化の推進方法（人材配置・既存制度・会議運営・行政機構）の事例です。

（1）人材の新規配置と既存の制度導入による体制整備

まず、坂井市における「人材の新規配置」と「既存の制度導入による体制整備」に着目します。

坂井市では、新規事業である「アウトリーチ等を通じた継続的支援事業」について

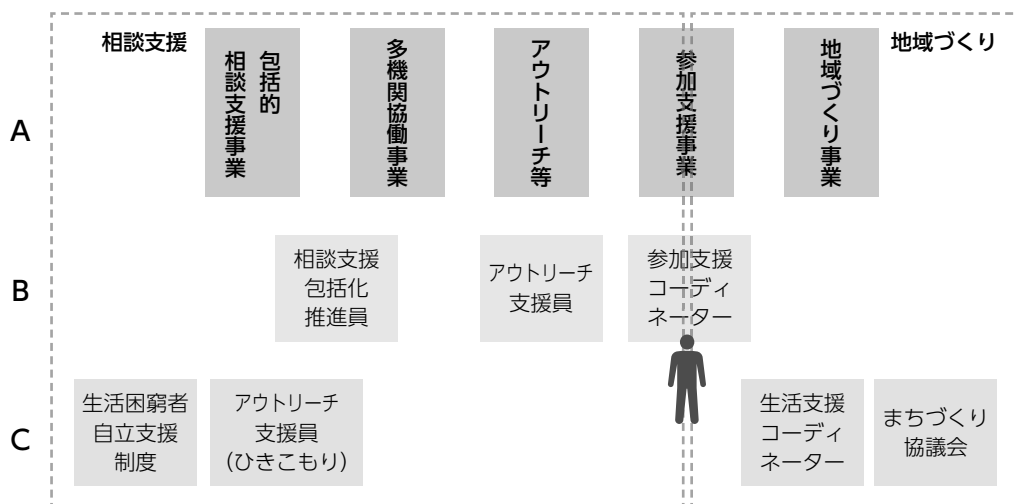


図05-3 「人材の新規配置」と「既存の制度導入による体制整備」による一体化

は、障害者福祉事業を中心に行っている社会福祉法人に、「参加支援事業」は社協に委託し、それぞれ相談員が市役所の福祉総合相談室に向向するという形態で実施しています。福祉総合相談室は、生活困窮者自立支援制度を所管（主任相談支援員、相談支援員、就労支援員、家計改善支援員の4名が社協から出向）しており、加えて従来からひきこもり支援員（一般社団法人から出向）が配置されています。

このように、坂井市では、アウトリーチ支援員と参加支援コーディネーターを、ひきこもり支援員や生活困窮者自立支援制度の相談員と同じ福祉総合相談室に配置することで、既存の制度で導入された基盤を活かして、相談支援における一体化を図ろうとしています。

また、参加支援コーディネーターは、社協に配置されている生活支援コーディネーター（各支所2名×4＝8名）と連携することで、相談支援と地域づくりを一体化させる役割を担うことも想定されています。つまり、参加支援コーディネーターは、生活支援コーディネーターを中心とした地域づくりとアウトリーチ支援員やひきこもり支援員、そして包括的相談支援事業を中心とした相談支援をつなぐ役割が期待されており、まさに一体化の要となる位置づけに配置されていることがわかります（図05-3）。

このように考えると、坂井市の場合、包括的相談支援事業や多機関協働事業は、生活困窮者自立支援制度や多機関協働による包括的な支援体制構築事業を通じて構築してきた相談支援のしくみを活かしながら、人材の新規配置によってそれを強化しつつ（アウトリーチ等を通じた継続的支援事業）、相談支援と地域づくりを一体化する位置

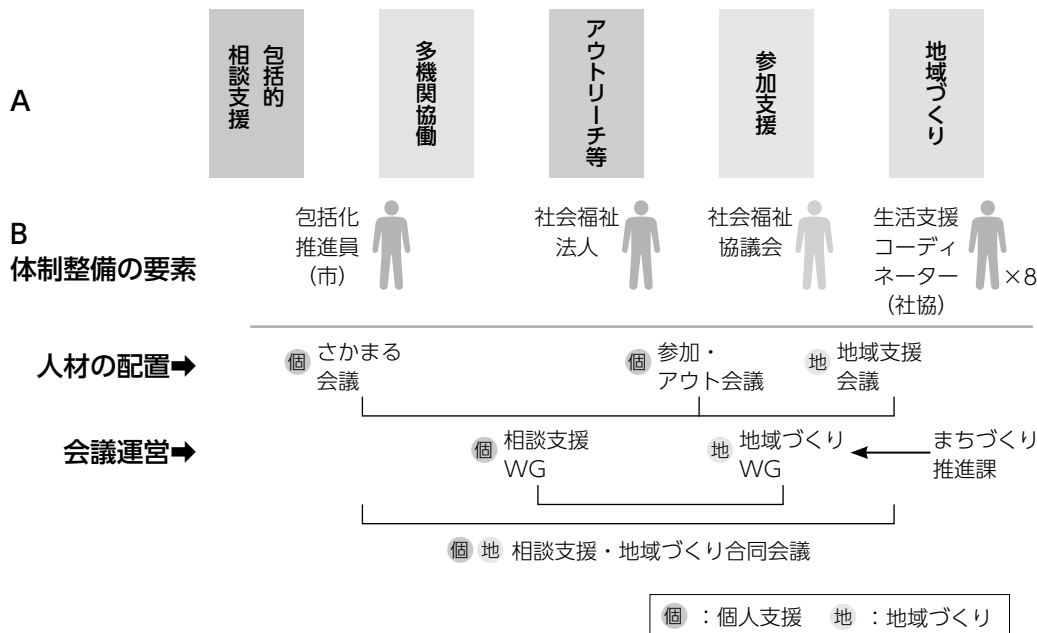


図05-4 「人材の配置」と「会議運営」による一体化

に参加支援事業をおいていることとなります。そのため、新規人材を含めた相談支援の一体化と同時に、参加支援事業とC（既存の制度導入）の位置にある生活支援コーディネーターが連携していくための体制整備が重要になるといえます。

(2) 会議運営

次に、こうした一体化を図る場として「会議運営」に着目すると、相談支援においては、従来から行われている「相談支援包括化個別会議」（さかまる会議、支援会議に該当）に加え、アウトリーチ支援員と参加支援コーディネーターが対応するケースは、別な会議体（参加アウト会議・仮称、随時開催）を設けて対応することが検討されています（図05-4）。

一方、地域づくり事業については、参加支援コーディネーターが同じ社協の生活支援コーディネーター（8名）と定例的な会議の場を設けて、参加支援事業と地域づくり事業を一体的に進めることが想定されています。

また、相談支援と地域づくりに取り組む関係者がそれぞれ課題を整理する場として、相談支援ワーキンググループと地域づくりワーキンググループを設置しており、後者にはまちづくり協議会を所管するまちづくり推進課も加わることで福祉関係課を越えた一体化に取り組もうとしています。そして、関係者全体の「相談支援・地域づくり合同会議」は、モデル事業において「相談支援包括化推進会議」として行われてきた全体の推進体制を協議する場（既存・制度導入による体制整備）が移行した会議体です。

(3) 行政機構の改革

こうした体制整備を推進していく過程で、坂井市では2021年度から福祉部に新たに福祉総務課を設け、重層的支援体制整備事業を所管していくことになりました。機構の見直しにあたっては、アウトリーチ等を通じた継続的支援事業や参加支援事業に加え、地域づくりとの一体化において生活支援コーディネーターとの協働が重要になることから、生活支援コーディネーターの所管を高齡福祉課から福祉総務課に移すなど、重層的支援体制整備事業の一体的実施を意識した所掌事務の見直しが行われています。

3. 評価作業のプロセス：高島市の事例

本章で提案した図05-2の枠組みを用いながら、評価作業を進めていくイメージを滋賀県高島市での取組みを事例にしながら考えてみます。

Step 1

体制整備の6つの要素を参考に、事業を一体的に実施するための工夫を話し合う

担当課（もしくは評価活動を行うチーム）で、重層的支援体制整備事業の各事業を一体的に実施するために、どのような工夫をしているか話し合います。その際、①会議の運営、②プロジェクトの実施、③人材の新規配置と育成、④既存の制度導入による体制整備、⑤地域福祉の蓄積の活用、⑥行政機構の見直し・改革という6つの視点を切り口に話し合います。「〇〇会議は、〇〇事業と〇〇事業をつなぐ会議になっている」（会議の運営）、「新規に配置する〇〇コーディネーターは、〇〇事業だけでなく、〇〇事業との橋渡しをしている」（人材の新規配置と育成）といったように進めていきます。

Step 2

中心的な取組みを軸に実際に書き込んでみましょう 体制整備を含めた事業の全体像の把握

担当課やチームで、模造紙や付箋紙を使ったり、ホワイトボードを使って、実際に行われている取組みを書き込んでいきます。この作業を通じて、自分たちがどのような工夫をしながら重層的支援体制整備事業を組み立てようとしているのか、全体像を把握しながら共有することができます。

ここでは、滋賀県高島市の事例を具体例に説明します（図05-5参照）。高島市の場合、一体化の工夫は、重層的に会議を設定して行われていることから、「**会議運営**」から書き込んでいきました。例えば、「多機関協働事業」と「地域づくり事業」を一体的に実施していくために新たに設けられたのは、「**くらし連携会議**」と呼ばれる会議で、これは中学校区ごとにそのエリア

で活動する専門職が、地域課題を共有するための場として設けられています。この会議の中心となるメンバーは、生活支援体制整備事業で社協に配置されている生活支援コーディネーター（生活支援 CO）（「**既存の制度導入による体制整備**」）で、同じく中学校区ごとに住民が主体になって組織している住民福祉協議会が主催する「セーフティネット連絡会」と協働していくことで、多機関協働事業と地域づくり事業を一体化することが想定されています（**地域福祉の蓄積の活用**）。

また、多機関協働事業と包括的相談支援事業を一体化していくための会議体は、地域ケア会議（重層的支援会議にあたる）ですが、包括的相談支援事業やそれ以外の多様な相談窓口の職員が顔の見える関係をつくり、それぞれの協議体での課題を共有する場として「相談支援センター連絡会」や、庁内の関係課が課題共有する「庁内連携つむぎあい会議」が設けられています。これらの会議は、生活困窮者自立支援制度で整備した「相談窓口職員連絡会」と「庁内連合会議」を発展・拡充させたものです（**既存の制度導入による体制整備**）。

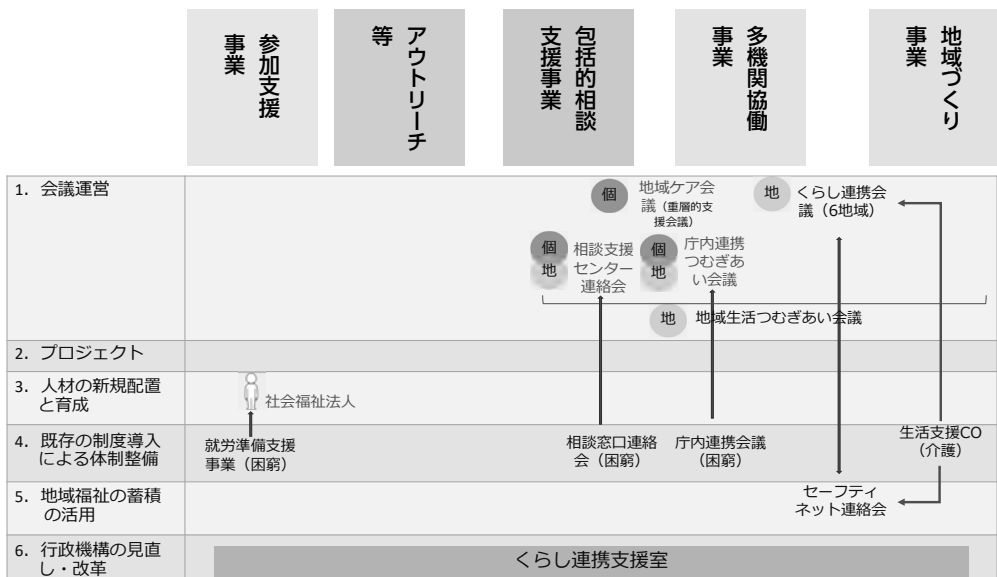


図05-5 実際に書き込んだ例（滋賀県高島市）

Step 3

評価作業を振り返る

一体的な実施に向けた体制整備の課題を探る

現在の体制を6つの体制整備の視点から振り返ることで、例えば、一体化がうまく図れていない事業間の問題が明確になり、会議に新たに加わって欲しい人や機関、協働した方がよい人や機関等が明らかにできたり、それらをつなげていくための人材の配置やプロジェクトの企画を検討することができるかもしれません。また、活かされていない地域福祉の蓄積や既存の制度によって整備した体制等が明らかになれば、それとの協働を検討することで体制整備を見直すことができるかもしれません。さらに、重層的支援体制整備事業の体制整備を構成する様々な要素が明らかになることで、事業の所管課を再検討したり、必要な行政機構の改革の方向性が明確になるかもしれません。

高島市では、参加支援事業とアウトリーチ等を通じた継続的支援事業について、就労準備支援事業（既存の制度導入による体制整備）で実績のあった社会福祉法人への委託を検討していますが、新たに配置する人材が、多機関協働事業や地域づくり事業とどのようにつながりをつくるべきか考える契機になりました。

Step 4

チームで作業し、合意形成に活用する

関係者と体制整備を含めた事業の全体像を共有する

こうした作業を担当課だけでなく、重層的支援体制整備事業に関わる関係課や関係機関との協議の場でおこなうことで、体制の見直しや振り返りだけでなく、事業の全体像を関係課や関係機関と共有することが可能になります。また、それぞれのこれまでの取組み（既存の制度導入夜体制整備）を評価する作業であるため、当事者性を高めることにもつながると考えられます。

高島市の場合、前述の「相談支援センター連絡会」でこの様式を活用して、参加している相談支援機関それぞれの視点から、重層的支援体制整備事業の体制整備として活かすことができそうな取組みや地域資源等を話し合うことにも活用しています。

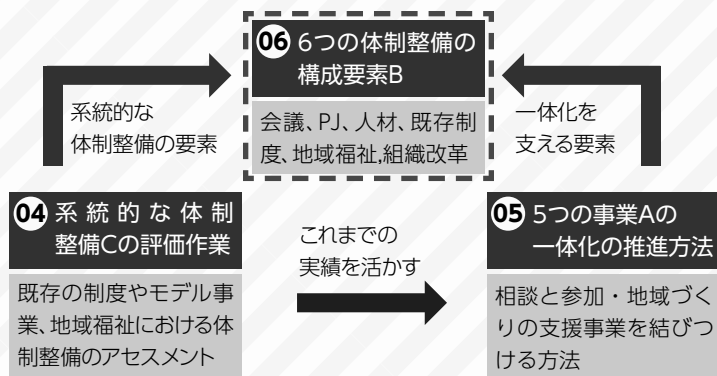
4. 一体化に向けた評価作業シート

ここでは、評価作業に活用してきた図を掲載しています。重層的支援体制整備事業を構成する5つの事業が空欄になっているのは、一体化に作用する体制整備の要素（1. 会議運営～6. 行政機構の見直し・改革）をどのように位置づけているかによって、5つの事業の並び方も異なってくるからです。

また、先の坂井市や高島市のように、各自事業をつないでいく場合には、会議体の

1. 会議運営	
2. プロジェクト	
3. 人材の新規配置と育成	
4. 既存の制度導入による体制整備	
5. 地域福祉の蓄積の活用	
6. 行政機構の見直し・改革	

設置やその工夫（会議運営）が軸になると考えられることから、そのスペースを大きくしてあります。先に示した「3. 評価作業を振り返る」のステップは、あくまで一つの例です。高島市の事例のように、多機関が集まる場で重層事業の全体像を共有する場合に活用したり、庁内の関係課で体制整備の構想を検討していく際にも活用できるでしょう。重層的支援体制整備事業の全体像を俯瞰したり、それを共有することで、体制整備の見直しを図る評価作業に活用してみてください。



1. 個々の支援事業を支える体制整備の6つの要素

図 05-2 は、個々の支援事業を支える体制整備の6つの要素を、5つの事業を一体化する視点を示しています。06では、かかる重層的支援体制整備事業の体制整備の6つの要素を評価作業の視点から整理します。6つの要素とは、1. 会議運営、2. プロジェクト、3. 人材の新規配置と育成（発掘）、そして4. 既存の制度導入の体制整備、5. 地域福祉の蓄積の活用、6. 行政機構の見直し・改革です。

5つの事業のなかの新規事業（3事業）については、事業内容のなかに「会議運営」と「人材の新規配置」の要素が含まれており、本評価研究プロジェクトでは、評価作業のなかでそれらを抽出しています。「多機関協働事業」は、既存制度もとの相談支援を前提に包括化を試みる事業であることから、「相談支援包括化推進員」の配置や「重層的支援会議」の運営を、体制整備の要素とみなしました。「アウトリーチ等を通じた継続的支援事業」は、潜在的な相談者を発見するための取組みとして、地域づくり（生活困窮や生活支援体制整備等）や参加支援との協働にも寄与するような人材の新規配置を体制整備の要素としています。「参加支援事業」における人材の新規配置も同様です。

新規の人材配置や新規の資源開発にとどまらず、既存の資源、例えば居場所への新たな機能の付与等も体制整備として扱いました。とくに地域共生のための諸機能が新たなに付加されている場合も、重要な体制整備の要素に含まれると考えます。また、既存の生活支援コーディネーター等を活用する場合には、「人材の多機能的な活用（人材の多機能化）」として体制整備の要素に加えました。既存の居場所（資源）であっても、それゆえ、新規事業ではない「包括的相談支援事業」や「地域づくりに向けた支援事業」

表06-1 重層的支援体制整備事業を所管する部署の多様なタイプ

所管のタイプ	自治体名（所管課名）
①地域共生推進課	長久手市・東広島市・鎌倉市（地域共生課）
②福祉総合相談課	豊田市（福祉総合相談課）・伊那市（福祉相談課）
③連携支援課（室）	倉敷市（福祉支援連携室）・高島市（くらし連携支援室）
④地域福祉課	久留米市・大牟田市・福島市
⑤福祉企画・主幹課	江戸川区（福祉推進課）・東近江市（健康福祉政策課）・逗子市（社会福祉課）・竜王町（福祉課）・廿日市市（総務課）・坂井市（福祉総務課）

注）倉敷市の所管課名は、2022年4月からの設置。

のなかに、体制整備として機能する要素を見出すことができます。それは、「既存の制度導入の体制整備」や「地域福祉の蓄積の活用」として扱うことができます。04で触れた既存制度等の系統的な体制整備でその詳細を扱っています。

6. 行政機構の見直し・改革については、06の2の坂井市の評価作業で、重層的支援体制整備事業を所管する部署として「福祉総務課」が新たに設置されたことを紹介しました。06の3で評価作業のプロセスを紹介している高島市の事例では、くらし連携支援室ならではの連携支援の成果が示されていました。

そこで、本評価研究プロジェクトに参加した自治体の所管部署名を①～⑤に分類した配置表06-1をもとに、「坂井市（福祉総務課）」の位置をみておきましょう。地域共生社会や包括的支援を目指すなかで、坂井市のように担当部署を新規に設置している自治体を赤字で示しています。

新規設置の担当部署としては、文字通り推進目的の名称を採用している①地域共生推進課が代表的なものとしてあげられるとともに、包括的支援を目指す機能の名称としては、②福祉総合相談課、③連携支援室の選択がみられています。これらに対して、特定の目的や機能に特化させずに、政策の企画・福祉全体の総括を担う主幹課として、調整や権限が与えられている⑤福祉企画・主幹課の名称を坂井市は選択しています。目的や機能に特化する担当課よりも総合性があるのかもしれませんが。④地域福祉課として担う場合には、当該課に主幹課としての権限が与えられていることが必要となります。このように行政機構の見直し・改革は、もっとも象徴的な体制整備ということができます。なお、具体的な個々の支援事業を支える行政機構の見直し・改革の成果については、追って紹介することにします。

2. 会議運営とプロジェクトによる事業の波及性や一体化

重層的支援会議等の会議の設置や開催が重層的支援体制整備事業上の要件でもあることから、**1. 会議運営**を重要な協議のための体制整備の要素として位置づけています。同時に事業や資源の開発という点から協議の場を整理すると、**2. プロジェクト**という名称が有用といえます。ここでは、会議運営とプロジェクトをセットにして、評価活動からみえてきた協議の場の運営と協働にむけたの体制整備としての成果をまとめておきます（表 06-2）。

表06-2 会議運営・プロジェクトの内容と課題

構成要素	体制整備の内容と課題
1. 会議運営	<p>①代表的な会議運営として「重層的支援会議」の機能や役割に注目する。相談支援機関間の有機的連携にとどまらず、課題解決にむけて、アウトリーチ等や参加支援の事業との連携を促進する機能をもつことが重要となる。</p> <p>②既存の生活困窮者自立支援制度等の各種会議の活用や連携の成果を評価活動のなかで把握する。なお、困難ケースだから重層的支援会議で扱うといった形式的な判断ではなく、例えば包括化推進員が該当する相談支援部門のケース会議に参加する形もありえる。別の見方をすれば、個別相談支援部門の力量が高まり、重層的支援会議の開催数が減少することも事業目標の1つとして設定することも可能といえる（豊田市）。</p> <p>③重層的支援会議では、地域づくり支援との連携を視野に入れる運営が難しいことから、別に地域づくり支援との連携を視野に入れた会議を設定することも重要といえる（伊那市、高島市、東広島市、阪南市、廿日市市）。</p> <p>④先行するモデル事業に取り組んだ自治体は、多機関協働と地域力強化推進との連携のための会議を運営できたのか、そして継続できているかが問われる（江戸川区、坂井市、阪南市）。</p> <p>⑤官民協働での事業展開を進行管理する上では、協働を担っている民間から参加できる会議の柔軟な運営方法の採用が不可欠である。委員会方式ではなく、連絡会や懇談会といった形態上の工夫も1つの方法といえる（久留米市、東広島市、廿日市市、阪南市）。</p>
2. プロジェクト	<p>①重層的支援会議等から具体的な課題解決への試行錯誤や、新規事業の立ち上げや横断化の試みには、プロジェクト方式が有用である。本格的な事業化の前段階で事業を構想し、その試行を担うプロジェクトについては合意形成が得やすい。一体化・横断化には、試行的・実験的な取り組みが不可欠といえる（豊田市、阪南市）。</p> <p>②新規のプロジェクトを容易に立ち上げられるといった裁量的な運営や風土が形成されていることが求められる（久留米市、阪南市）。</p> <p>③会議（委員会）のなかに部会を作る方法等は、予想外に運営が硬直化する。恒常的に設置するかどうかの判断も含め、達成目標を明確にした時限的なプロジェクトを設置することは、硬直化のリスクを低減するメリットを生む。</p> <p>④正式な会議とは異なり、プロジェクトのメンバーであれば、大胆で自由な発想の人材を登用することが容易となる（久留米市）。</p>

(1) 会議運営

① 高島市：「分野別相談支援センター連絡会」の設置（05.3を参照）

高島市では、分野ごとの相談支援機関がお互いの体制や事業を共有し、共通した生活課題の解決に向けた連携体制を強化するために、市内7機関（地域包括支援センター、障害者相談支援センター、子ども家庭総合支援拠点、生活困窮者自立相談支援機関、社協、保健センターと担当課）から構成される「分野別相談支援センター連絡会」を設置。ヤングケアラーの問題等、地域課題を共有し、政策への反映を協議しています。

② 伊那市：「地域福祉支援会議」の設置

次の人材の新規配置の伊那市の紹介のなかで触れています。

(2) プロジェクト

プロジェクトは、定例的に開催される会議とは区別され、生み出される成果がユニークで創造的なものとなることが期待されています。時限的な設置として運営されます。

① 豊田市：とよた多世代参加支援プロジェクトの立ち上げ

とよた多世代参加支援プロジェクトを立ち上げ、高齢・障がい・子ども・困窮の各事業所の任意参加のもとに、参加支援事業の開発に取り組んでいます。プロジェクトの加盟事業所数は現在42に及んでいます。このプロジェクトは、重層的支援会議（ケース会議）で既存支援が確保できない場合に対応するという連携が摸索されています。

② 久留米市：先行する研究助成プロジェクトの成果を継承（07.1を参照）

重層的支援体制整備事業の本格実施に先行して国の研究助成事業を活用して、「隣人時代」をどうつくるのかといったプロジェクトを民間主導・地域主導で立ち上げています。行政はそれにうまく巻き込まれながら、重層的支援体制整備事業への継承を図りました。行政が主宰する会議運営に、プロジェクトに参加した新たなメンバーが参加することで、会議が活性化しています。3として紹介する新規人材の配置においても、プロジェクトの効果が出ています。重層的支援体制整備事業に参加する新たな人材が生み出される場として、プロジェクトが機能したといえます。

(3) 「参加プロジェクトとしての評価活動」の提案

本評価研究プロジェクトもある意味では介入型ではありますが、参加自治体に対して、評価活動というプロジェクトあるいは会議の場を提供したものと いえます。体制整備として恒常的に機能する評価の場を提案しており、02の評価活動のルール2にお

いて「参加プロジェクトとしての評価活動」を提示しているのは、そのねらいがあるからです。

03で紹介している伊那市の評価活動の展開事例では、ステップ4の段階で、これまで重層的支援体制整備事業の推進の事務局レベルで評価活動に取り組んでいたものを、庁内施策検討会議の場を通して取り組むことで合意されています。評価活動の継続性を維持される条件が確保されたといえます。事業の受託組織である社協においては、地域福祉の蓄積等の活用という役割をどのように評価活動のなかで示していくかが課題となっています。

3. 人材の新規配置と既存制度の人材との融合・育成

表06-3 人材の新規配置・育成（発掘）の内容と課題

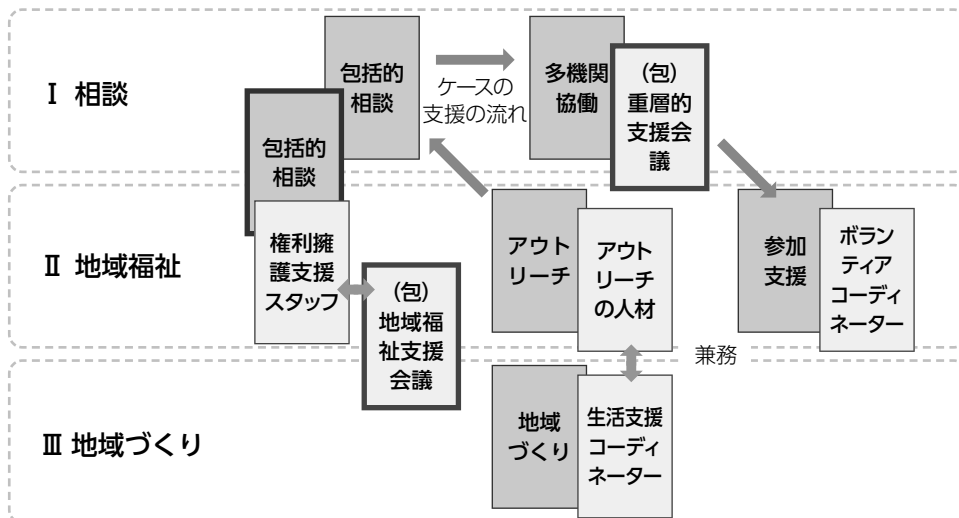
構成要素	体制整備の内容と課題
3. 人材の新規配置と育成	①人材の新規配置は、相談支援包括化推進員やアウトリーチ事業、参加支援事業を担う人材等になる。これまでの既存の人材との融合や連携を進めることで、新規人材のみで担いきれない課題や地域をカバーすることができる（東広島市）。
	②人材の兼務型の配置も、視点を変えてみれば、人材の多機能化を促進する役割をもつ（坂井市、東広島市）。
	③生活支援コーディネーターが地域づくりの人材として機能している場合、それらとの連携を図ることで、アウトリーチ等や参加支援と、地域づくり支援との融合を促進することにつながる（坂井市、高島市、伊那市、阪南市、東広島市）。
	④人材の新規配置について、これまでの人材の所属機関に追加して委託する場合もあるが、多様な機関との協働を目指すこと、実績のある人材を登用することなどの観点も必要となる。
	⑤会議やプロジェクトは人材育成・発掘の場でもあり、その面からの評価に取り組むことが必要である（久留米市、廿日市市）。
	⑥人材の育成とともに、地域のなかにはすでに横断的・越境的な取組みを実践している人材の存在があり、それらの発掘作業も評価活動のなかで取り組む（東近江市、伊那市、長久手市）。

(1) 新規人材とこれまでの既存の人材との連携

- ① 坂井市では、05.2にあるように新規の参加支援コーディネーターと既存の人材との連携が図られています。

(2) アウトリーチ等を担う人材と生活支援コーディネーターとの融合

- ① 伊那市（03）の事例：新規に設置されたアウトリーチを担う人材（1名）を、地域づくりの推進を担ってきた生活支援コーディネーター（6名）がバックアップすることを目的として、生活支援コーディネーターがアウトリーチを兼務する方式を採用しています。これによって、図06-1のように、Ⅱ地域福祉とⅢ地域づくりが結びつくことになります。さらに、アウトリーチ等を担う人材を、Ⅰ相談ではなく、Ⅱ地域福祉として位置づけることで成年後見センターのスタッフや、参加支援に係わることを想定しているボランティア・コーディネーターも含めて、地域福祉の人材が豊富化されています。「重層的支援会議」以外に設置した「地域福祉支援会議」の運営によって横断的なつながりを進めようとしています。なお、成年後見センターについては、07で紹介します。



注) 図05-3の「A+B+Cモデル」とは異なり、「一体化の協働モデル」の枠組みを用いています。青色が事業、黄色は人材を示す。

図06-1 伊那市における人材配置とその融合

- ② 久留米市では、アウトリーチ事業を久留米市社協に委託し、実質的には既存の生活支援コーディネーター11名（うち2名がアウトリーチ事業の取りまとめ担当）にアウトリーチ機能を追加しており、地域づくりのなかで困りごとを抱えた人の情報も収集し、支援につなげる役割を担っています。

(3) 社協以外の委託先の開拓

委託先として社協に傾斜しがちであることに対して、他の社会福祉法人や民間事業者の人材を活用する事例が多くみられました。

表06-4 新規事業の人材配置と委託先

	新規事業の人材配置と委託先	ねらい
久留米市	支援事業について民間の人材派遣会社	人材派遣会社が有するネットワーク資源の活用
高島市	参加支援・アウトリーチ等を通じた継続的支援事業について社会福祉法人	同社会福祉法人による就労準備支援の同領域での実績を評価
逗子市	相談支援包括化推進員を医療法人に委託	医療法人による地域包括支援センターの運営実績を活用
豊田市	高齢・障害・子ども・困窮分野の事業を束ねる民間組織に、参加支援事業を依頼	柔軟なプロジェクト運営を図るために民間性を重視

4. 既存の制度導入における体制整備

表06-5 既存の制度導入の体制整備

構成要素	体制整備の内容と課題	
4. 既存の制度導入における体制整備	(1) 地域包括ケア関連	①地域包括支援センターの地域支援における基盤整備がどの程度進んでいるか。保健福祉圏域、小学校区等の住民の生活圏域を意識した専門職の配置を進める（逗子市、東広島市、阪南市）。 ②生活支援体制整備における地域づくりの取組みの分析を段階的に行う。段階 1. 高齢者の介護予防・居場所づくり、段階 2. 高齢者の社会参加＋多世代交流、段階 3. 高齢者を含めた多世代の交流＋拠点づくり＋基盤としての見守り支援（倉敷市、東近江市）。
	(2) 生活困窮関連	①生活困窮者自立支援の体制整備に向けて、各種プロジェクトを立ち上げてきているか、その取組みが事業の運営に効果をもたらしているか、さらに事業を点検するような運営協議会が庁外からの事業者の参加等を確保して実施されているかが重要となる（東近江市）。 ②庁内会議としては、実務者的な係長級等で構成される各部署参加の庁内連携会議の積み上げがあるか。次に、その会議から抽出された課題を協議する課長級の会議があるか。また、それらが福祉部局を越えた関連部署から構成されているか。 ③地域づくりの取組みの分析を段階的に行う。段階 1. 経済的困窮＋就労支援、段階 2. 地域づくり＝居場所づくり、中間就労、段階 3. 制度の狭間の対応（庁内連携・総合相談）＋居場所づくり（高島市、東近江市）。
	(3) 障害・子ども関連	①自立支援協議会や要保護児童対策地域協議会において、地域福祉や地域づくりの取組みとの連携を協議テーマとする（豊田市）。 ②障害や児童における地域づくり、拠点づくりと地域福祉との関連の洗い出しを行う。

A+B+C モデルにおける「C:これまでの系統的な体制整備」のなかで、C-1に相当するのが、既存の制度導入にみられる体制整備の実績の評価（アセスメント）ということになります。ここでは3つの制度領域にわけて、評価のポイントを整理しています（表06-5）。(3)障害・子ども関連での評価研究プロジェクトでの成果は乏しく、今回の重層的支援体制整備事業の弱点をもつ分野ということができます。

(1)地域包括ケア関連と(2)生活困窮関連では、一定の評価実績を把握することができ、評価方法として、段階的な分析枠組みの設定の可能性があります。生活困窮関連では、制度導入として新規性が高く、自治体においては体制整備に向けて各種プロジェクトを立ち上げてきた経緯をもつことから、そこでのプロジェクト方式の有用性が継承されることも期待されます。

5. 地域福祉の蓄積の活用

表06-6 重層的支援体制整備への地域福祉の蓄積の活用

構成要素		体制整備の内容と課題
5. 地域福祉の蓄積の活用	(1) 小地域活動の活用	①小地域福祉の組織活動の蓄積と、新たな配置人材とが協働するなかで、相談支援と参加支援、地域づくり支援が、地域を単位に一体化することの可能性が示されている（高島市、阪南市、東広島市）。
		②小地域での参加支援の多様な形態を積極的に評価し、参加支援事業の幅をひろく捉えていく必要がある（伊那市、阪南市）。
		③小地域活動のリーダーは、制度・対象の狭間や、相談と参加の壁を越境することが得意であり、その発想を専門職は共有する（東近江市、阪南市）。
	(2) 地域福祉計画	①地域福祉計画の見直しを契機に、重層的支援体制整備事業の組み入れを進めるなかで、制度横断的な運営が相互に強化される（長久手市、阪南市）。
		②地域福祉計画の進行管理の場を、どのように重層的支援体制整備事業の評価活動に結びつけるのか、開催の頻度を高めたり、作業グループを活用したりする、などの工夫が必要となる（坂井市）。
	(3) 地域福祉拠点の多機能化	①地域福祉の拠点が、相談支援と参加支援や参加支援と地域づくり支援を具体的にむすびつける結節機能を発揮する（高知県）。
②地域福祉の拠点に、個々の支援事業の機能を組み込むことで、地域を単位にした重層的支援体制整備事業の展開が可能となる（江戸川区）。		

評価活動における「地域福祉関連の成果」は、A+B+CモデルからするとCとしての「地域福祉の蓄積」を踏まえた体制整備、あるいはA+Bにおける参加支援や地域づくり支援としての新規の事業との融合として整理することができます。06の「地域福祉の蓄積」の要素としては、(1)小地域活動、(2)地域福祉計画、(3)地域福祉拠点の多機

能化について触れています。それらに関連する形で、自治体事例を整理すると、以下のようになります。なお、(3) 地域福祉拠点の多機能化については、07 で触れています。

(1) 小地域活動の活用

表06-7 小地域活動の蓄積の活用事例

	小地域活動の蓄積	重層的支援体制整備事業への組み込み
伊那市	小学校区よりも小地域（自治会単位）での地域社協や住民によるまちの縁側事業（認証）を実施している。	「アウトリーチ事業」として潜在化する対象を把握する活動において、小地域の拠点や活動での把握が有効となっている。
阪南市	校区福祉委員会活動としての小地域ネットワーク事業を社協が展開している。	社協と地域包括、CSWによる生活圏域でのエリア会議の開催とともに、校区福祉委員会単位（小学校圏域）での「支え合い会議」「まちなかほっこり相談」を実施。地域での協議から漁福連携（ひきこもり等関連）や共生サロン等の「参加支援事業」を開発している。
高島市	住民活動から明らかになった地域課題を話し合う場として、住民福祉協議会が主催する「セーフティネット連絡会」（中学校区単位）を社協が組織化している。	重層的支援体制整備事業で、住民福祉協議会の単位での専門職の協議の場「地域連携つむぎあい会議」を創設し、専門職同士も協働して住民（セーフティネット連絡会）と協働できる体制を整備した。
倉敷市	第2層レベルでの生活支援コーディネーター（社協）の活動による生活困窮や成年後見等との連携や豪雨災害での取り組み	豪雨災害対応の「支え合いセンター」の設置を契機に、生活支援員および生活支援コーディネーターによる「見守り支援事業」による成果（真備地区）をモデルとして、全市に対応した重層的支援体制整備事業を展望している。

小地域活動については、伊那市・阪南市・高島市・倉敷市の4つの成果を表06-7に示しておきます。小地域福祉の組織活動の蓄積と新たな配置人材が連携するなかで、相談支援と参加支援、地域づくりに向けた支援を地域単位に一体化することの可能性を高めています。

(2) 地域福祉計画

表06-8 地域福祉計画の進行管理・改訂の場の活用事例

地域福祉計画の策定・進行管理を重層的支援体制整備事業の展開に活用	
久留米市	<p>○重層的支援会議が個別支援会議となり、それ以外の事業の検討には至っていないことから、2020年度から5年間の「くるめ支え合いプラン」の進行管理の場（くるめ支え合うプラン推進協議会）を活用して、重層的支援体制整備事業への対応のための改訂を進めている。</p> <p>○進行管理の場が庁内課長会議としての役割をも担うことから、所管の地域福祉課の影響力や推進力が高まる結果となっている。</p>
長久手市	<p>○第2次地域福祉計画の中間見直し、3次計画の策定作業において、重層的支援体制整備事業の推進の場として活用する。とくに次期計画への反映を契機として、庁内連携の推進を図る。</p> <p>○中間見直しの推進会議の場で、重層的支援体制整備事業への注文が出され、市提案への改善が議論されている。</p>
坂井市	<p>○2021年度に地域福祉計画が策定されたが、子ども・子育て支援計画以外の福祉保健関連計画は、策定年度を揃え、各計画を合冊して「福祉保健総合計画」として策定されている。この計画を一体的に推進するため、各計画の座長と、重層的支援体制整備事業を進める上で重要な構成員を加えた「坂井市地域共生社会推進会議」が2022年度から設置されている。</p> <p>○地域共生社会推進会議では、各計画の事業の一覧から、重層的支援体制整備事業との紐づけを行い、横断的な視点からの進行管理と、協働事業の実施を検討しているが、各計画の事業は膨大であり、どのように各計画の横断化を図ればよいかは課題である。</p>
東近江市	<p>○2020～2021年度に取り組んだ第3次地域福祉計画策定において、重層的支援体制整備事業の推進に向け、これまでの実践を踏まえた「地域づくり」や「参加支援」を重視した計画体系を設定している。</p> <p>○庁内職員からなる「プロジェクト委員会」が同事業を共有する上で機能した。</p>
阪南市	<p>○2022年度策定予定の第4期地域福祉推進計画（行政の地域福祉計画と社協の地域福祉活動計画が併存した上位計画：一体化計画ではない）の施策に位置づけて検討している。</p> <p>○検討結果を推進のための住民、関係機関、行政の協議の場である「地域福祉推進協議会」で報告・協議する。</p>

注) 地域福祉計画の策定年度の順に配置

地域福祉計画の活用では、久留米市・長久手市・坂井市・東近江市・阪南市が該当しています。地域福祉計画の進行管理や改訂のどの段階で重層的支援体制整備事業の検討が登場するかによって異なる側面もあります。しかし、今回の評価活動では地域福祉計画の進行管理のなかで、重層的支援体制整備事業への対応を図ることから計画の修正が行われている点は注目に値します。

また、重層的支援体制整備事業の協議のみでは、庁内メンバーを招集することに制約があることから、地域福祉計画の見直しや改訂の場が活用されています。東近江市の庁内メンバーで構成されている地域福祉プロジェクトチームにおいて、そのような

成果が生み出されています。また阪南市でも改訂に向けての作業のなかで、庁内職員
の巻き込みが図られています。

6. 行政機構の見直し・改革

表 06-9 では、参加自治体の所管課を 5 つに分類し、それぞれの体制整備上の内容や
課題について整理しました。幅広い自治体関係者が活用する自己評価のチェック項目
として、個々の所管課の名称を用いるのではなく、その部署の役割や機能に着目した
分類に変更して、評価ポイントを示しています。

表06-9 行政機構の見直し・改革の内容と課題

構成要素		体制整備の内容と課題
6. 行政機構の見直し・改革	(1) 地域共生推進課	<p>①新規での設置となることから、一定の権限付与がなされているが、企画だけではなく、実際の重層的支援の個々の事業部門をどの程度抱えることが推進面から必要なかの判断が難しい（長久手市、東広島市）。</p> <p>②課に配置される陣容を多くするために、事業部門を取り入れると、企画調整機能を担う人材がどこまで確保されるかが課題となる。</p>
	(2) 福祉相談課 福祉総合	<p>①相談の包括化の推進課題を、参加支援や地域づくりに結びつけることが課題となる（豊田市）。</p> <p>②主幹課でない場合には、個別支援を越えて、施策化を協議する場を牽引するためには相談内容と結果の分析を深めておくことが求められる。</p>
	(3) 連携支援課 (室)	<p>①新たな行政改革の動向であるとともに、地域共生推進課と同様に事業部門をどの程度抱えるのか、あるいは連携支援に特化するのかの判断が難しい（高島市）。</p> <p>②重層的支援体制整備事業の目標設定に対応して、連携支援の守備範囲を設定することになることから、評価活動を通して関係機関の協力についての意識を高めておくことが必要となる。</p>
	(4) 地域福祉課	<p>①新規での当該課の設置となる場合が少ないことから、地域福祉の蓄積をテコにした庁内関係機関の巻き込みを図ることになる。そのための地域福祉についての自己評価を正確に実施し、根拠を用意する（久留米市）。</p> <p>②地域福祉計画の進行管理や改訂の機会を活用し、重層的支援体制整備事業の普及を図る。また、重層事業の成果を地域福祉の推進に還元する。</p>
	(5) 福祉企画・主幹課	<p>①これまでの企画や主幹機能を継続することが、重層的支援体制整備事業の推進に役立たせることができるかが問われる（逗子市）。また、重層的支援体制整備事業の推進を通して各部署の連携強化を推進することが問われる（廿日市市）。</p> <p>②庁内連携とともに、重層的支援体制整備事業の委託機関との連携にも配慮する必要がある（東近江市、廿日市市）。</p> <p>③福祉全般の課題の遂行が後回しにならないように、重層的支援体制整備事業との関連づけを見出すことに努める（坂井市、廿日市市）。</p>

新規の設置（表 06-1）の動向で興味深いものとして、以下に2自治体の例を紹介しておきます。

① 鎌倉市：「暮らしと福祉の相談窓口」を統合する地域共生課

鎌倉市では、2021年4月に共生共創部地域共生課という部課が新設され、健康福祉部内にあった「暮らしと福祉の相談窓口」も市民相談と一本化されて、地域共生課が所管することになりました。重層的支援体制整備事業移行準備事業を所管するものこの地域共生課です。「暮らしと福祉の相談窓口」は、もともと福祉部局内にあったため、福祉関係各課との連携は取りやすく、かつそれを一体化する取組みを移行準備事業のなかで進めようとしています。

② 倉敷市：豪雨災害の見守り支援室から福祉支援連携室へ

豪雨災害時に設置された「真備支え合いセンター」が「被災者見守り・相談支援等事業」の拠点となり、真備地区における重層的支援体制整備事業に求められる多様な支援機能を受け持つことで、多機能化しています。「支え合いセンター」に配置される生活支援相談員に加えて、第2層生活支援コーディネーターが加わった点に注目が必要です。それを行政面から支えた組織が、被災者見守り支援室です。同室が真備地区版の重層的支援体制整備事業の展開を担っていますが、後にこのモデルの全市的な展開に向けた、機構改革が行われ、2022年4月から「福祉支援連携室」が設置されます。

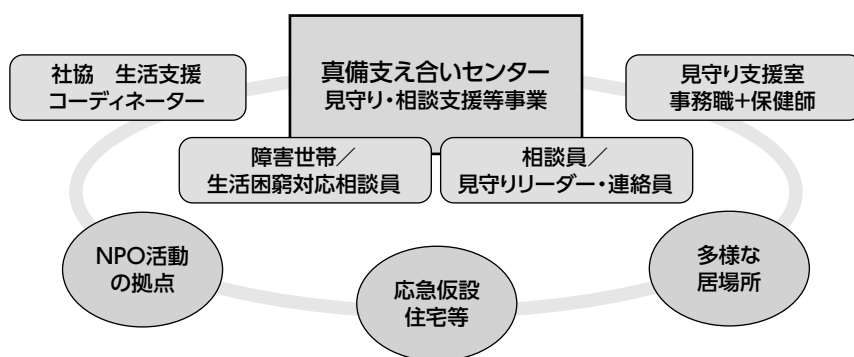


図06-2 真備地区の支え合いセンターの連携体制

7. 体制整備の6つの構成要素における評価ポイントの一覧（自己評価用）

これまで6つの構成要素ごとに、注目すべき体制整備の内容を抽出した自治体名を補足しながら項目化してきました。最後にそれらの示唆を受けて、どのように体制整備するのかという点から評価のポイントとして再整理しました。自己評価ができる形式に整え、一覧表として提供しておきます。なお、これまでの構成要素の各項目と、基本的には対応関係をとっていますが、ごく一部において順序や内容の変更が含まれています。

所管課のメンバーや関係機関の参加者の間で、A+B+Cモデルを応用する上で、重視すべき評価ポイントに☑をいれたり、達成できている項目に☑をいれたりするなどそれぞれで活用する方法を決めて、有効に利用してください。

構成要素	評価のポイント（留意点）	チェック欄
1. 会議運営	①「重層的支援会議」が相談支援機関間の有機的連携にとどまらず、課題解決にむけて、アウトリーチや参加支援の事業との連携を促進する機能をもっているか。個々の事業を結びつける運営となっているか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
	②既存の生活困窮者自立支援制度等の各種会議を活用しているか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
	③困難ケースだから重層的支援会議で扱うといった形式的な判断ではなく、例えば包括化推進員が該当する相談支援部門のケース会議に参加する等柔軟な運用ができているか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
	④個別相談支援部門が課題を抱えこんでしまい重層的支援会議が活用されていない場合や、個別相談支援部門の力量が高まった結果として、重層的支援会議の開催数が減少する場合も想定される。個別の相談支援事例等を検証し、重層的支援会議で扱う対象ケースに関する認識を共有するなど、会議の機能や運営のルール等について、必要な協議や見直しが行われているか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
	⑤地域づくり支援との連携を視野に入れた会議を設置しているか。先行するモデル事業に取り組んだ自治体は、多機関協働と地域力強化推進との連携のための会議を運営できたのか、そして継続できているか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
	⑥官民協働での柔軟な事業展開を推進する観点から民間事業者が参加できる会議または連絡会、懇談会といった場を持っているか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
	⑦事業を点検するような運営協議会が庁外からの事業者の参加等を確保して実施されているか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

構成要素	評価のポイント（留意点）	チェック欄
2. プロジェクト	①地域生活課題への対応など新たな取組みの立ち上げ等について、柔軟な発想に基づく構想や試行錯誤も可能となるよう、本格的な事業化の前段階で、事業の構想・試行を担うプロジェクトチームの設置などを行う体制となっているか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
	②新規プロジェクトを容易に立ち上げられる裁量的な運営や風土が形成されているか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
	③プロジェクトの設置については、検討課題毎に参加メンバーの構成を変更することや、達成目標を明確にした時限的なプロジェクトを設置することなど、運営の硬直化を防ぐ工夫がされているか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
	④プロジェクトのメンバーには、大胆で自由な発想をもつ人材が登用されているか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

構成要素	評価のポイント（留意点）	チェック欄
3. 人材の 新規配置と 育成	①相談支援包括化推進員やアウトリーチ事業、参加支援事業で人材を新規配置する場合は、分野間の業務を兼務するなど、これまでの既存の人材との融合や連携を進める工夫が検討されているか。なお、人材の兼務型の配置も、視点を変えてみれば、人材の多機能化を促進する役割をもつといえる。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
	②生活支援コーディネーターや地域づくり支援の人材について、アウトリーチや参加支援の人材との融合や連携促進など、両者の一体的な実施に向けた対応が講じられているか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
	③人材を新規配置する際は、既存の機関の職員だけでなく、多様な機関から実績のある人材を登用しているか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
	④会議やプロジェクトを人材育成・発掘の場として活用しているか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
	⑤地域のなかですでに横断的・越境的な取組みを実践している人材について、人材の発掘や、取組みへの登用等がされているか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

構成要素		評価のポイント（留意点）	チェック欄
4. 既存の制度導入における体制整備	(1) 地域包括ケア関連	①地域包括支援センターの地域支援における基盤整備（保健福祉圏域、小学校区などの住民の生活圏域を意識した専門職の配置等）を活用した体制整備がなされているか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
		②生活支援体制整備における地域づくりの取組みが、下記のどの段階か分析した上で、次の目標等が検討されているか。段階 1. 高齢者の介護予防・居場所づくり、段階 2. 高齢者の社会参加+多世代交流、段階 3. 高齢者を含めた多世代の交流+拠点づくり+基盤としての見守り支援。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
	(2) 生活困窮関連	①生活困窮者自立支援制度の実施に際して、これまでどのような体制整備が行われてきたか整理した上で、その取組みを活用した体制整備が検討されているか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
		②地域づくりの取組みが、下記のどの段階か分析した上で、次の目標等が検討されているか。段階 1. 経済的困窮+就労支援、段階 2. 地域づくり=居場所づくり、中間就労、段階 3. 制度の狭間の対応（庁内連携・総合相談）+居場所づくり。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
		③庁内会議としては、実務者（係長級など）で構成される各部署参加の庁内連携会議の積み上げがあるか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
		④実務者（係長級）会議から抽出された課題を協議する管理者の会議があるか。また、それらが福祉部局を越えた関連部署から構成されているか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
	(3) 障害・子ども関連	①自立支援協議会や要保護児童対策地域協議会において、地域福祉や地域づくりの取組みとの連携が協議テーマとなっているか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
		②障害や児童における地域づくり、拠点づくりと地域福祉との関連の洗い出しを行っているか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

構成要素		評価のポイント（留意点）	チェック欄
5. 地域福祉の蓄積の活用	(1) 小地域活動の活用	①小地域福祉の既存の活動と、新たな配置人材が協働し、相談支援と参加支援、地域づくり支援等について、地域を単位に一体的に取り組んでいるか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
		②小地域での参加支援の多様な形態を積極的に評価し、参加支援事業の幅をひろくとらえているか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
		③小地域活動のリーダーがもっているような、制度・対象の狭間や、相談支援と参加支援の壁を越境する発想を、専門職は共有できているか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
	(2) 地域福祉計画	①地域福祉計画に、重層的支援体制整備事業の組み入れるなかで、制度横断的な運営が相互に強化される設計となっているか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
		②地域福祉計画の進行管理の場を、開催の頻度を高めたり、作業グループを活用したりすることによって、重層的支援体制整備事業の評価活動に結びつける工夫ができているか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
	(3) 地域福祉拠点の多機能化	①地域福祉の拠点が、相談支援と参加支援や、参加支援と地域づくり支援を具体的に結びつける結節機能を発揮しているか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
		②地域福祉の拠点に、個々の支援事業の機能を組み込み、地域を単位にした重層的支援体制整備事業の展開が可能となっているか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

構成要素		評価のポイント（留意点）	チェック欄
6. 行政機構の見直し・改革	(1) 部局に属さない単独の企画担当課として設置する場合	①新規での設置になる場合が多いが、企画担当課の権限と、個々の事業担当課との権限について十分な協議や調整が行われているか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
		②企画部門に加えて重層的支援体制の個々の事業部門も所管することの要否について、事業担当課との連携の仕組み等を含めて検討されているか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
		③事業部門を所管する場合、企画調整機能を担う人材が確保されているか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
	(2) 福祉関係の総合相談を担当課として設置する場合	①個々の事業部門を所管していない場合、相談支援において把握した地域課題を、どのように参加支援や地域づくりに結びつけるか、事業所管課と一体的に検討する仕組みが整備されているか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
		②各分野の相談支援を所管していない場合、地域課題から施策化を協議する場を牽引するため、相談支援の内容や結果の分析等が行われているか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
	(3) 各所管課の連携機能に特化3課として設置する場合	①(1)と同様、個々の事業担当課との権限について十分な協議や調整が行われているか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
		②個々の事業担当課に対して協力が得られるよう、連携支援の体制整備の必要性について関係機関との意識の共有化が図られているか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
	(4) 地域福祉を所管している課として設置する場合	①これまでの地域福祉の取り組み実績を基にして庁内関係機関の巻き込みを図ることとなるため、他課が所管している取り組み等も含めた実態把握や自己評価等が行われているか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
		②重層的支援体制整備事業の普及や理解促進について、地域福祉計画の進行管理や改訂の機会を活用しているか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
		③重層事業の成果を地域福祉の推進に還元する仕組みが構築されているか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
	(5) 福祉部内の企画担当課・主幹課として設置する場合	①これまでの企画・主幹機能の現状と課題を分析し、機能の継続や改善の必要性について、検討されているか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
		②各事業所管課の連携強化を図る仕組みが検討されているか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
		③福祉部門以外の関係課との連携体制の構築の仕組みが検討されているか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
		④福祉部内の課題と重層的支援体制整備事業の実施内容との関連づけを明らかにしているか。	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

III

継続的な評価活動と
都道府県・中間支援組織
による支援課題

07

事業の計画的推進につながる評価活動： 継続的な評価活動を目指して

07 計画的推進につながる評価活動

重層的支援体制整備事業計画等に、評価活動を継続させる

計画的推進のための支援

08 評価活動の都道府県・中間支援組織による支援課題

評価活動の普及に向けた研修事業の展開と取組みの自治体間の共有支援

1. 事業の計画的推進につながる評価活動の4つの取組み

評価活動（狭義）と評価方法が重なることで、「評価活動の好循環」が生まれます。そのことは、評価活動と評価方法の関係として、すでに00の「3 評価活動における本書の活用方法」の図00-2で解説しています。「評価活動の好循環」の最たるものが、評価活動の成果が重層的支援体制整備事業計画や地域福祉計画の見直しに反映されるという循環と言っていいでしょう。その点に注目して、07の1つ目のねらいとして、評価活動の計画的推進への波及効果について解説します。

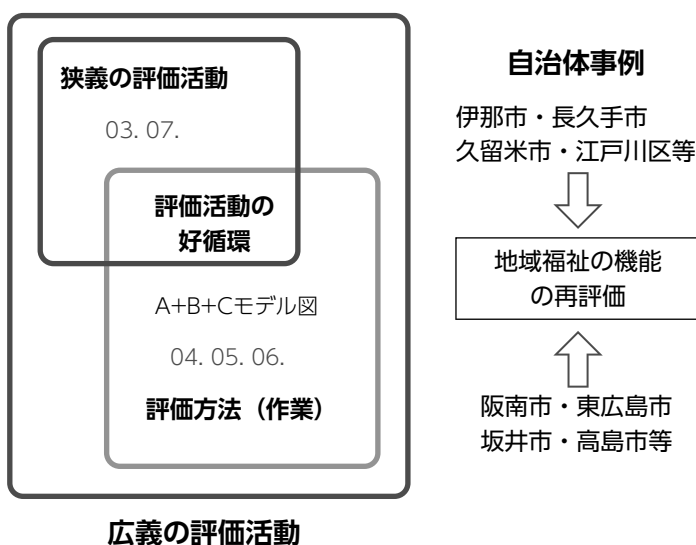


図00-2 評価活動と評価方法の関係図（再掲）

07に続く08では、都道府県あるいは中間支援組織による支援課題を整理しています。そこで、07の2つ目のねらいとして、所管課が事業の計画的推進につながる評価活動を担う上で、外部からどのような支援があれば効果的なのか、といった支援上のポイントから説明を加えます。用いる事例は、図00-2にある上段の4つの自治体が中心となり、「03 評価活動の展開事例」で扱った自治体と多くは重なります。下段の4つの自治体と比較して、評価研究プロジェクトチームの継続的な支援がなされたという特徴を有し、その過程での支援と成果を踏まえた内容となります。

事業の計画的推進につながる評価活動の波及効果およびそれを生み出す支援のポイントの紹介を次の4点に整理しています。第Ⅱ部の04・05・06で扱っている評価方法上のポイントとは異なった視点であることに注意して読み進めてください。

第1は、評価活動を経ることで事業計画を策定する上で必要となる、事業の全体像のイメージ図作成が進展します。とくに「移行準備」の段階でこの支援があると、計画策定の効果が高まり、本格的実施への合意形成が促進され、所管課としてはエンパワメントされているという実感が大きくなります。事例としては、伊那市を取り上げています。

第2は、全市的な重層的支援体制整備事業の計画策定に加えて、人口規模や面積が大きな自治体における圏域単位での計画的な事業へと波及するのです。すでに「04 系統的な体制整備Cの評価作業」の地域福祉アセスメントの方法として、その前提作業を紹介しています。ここでは、多機関協働のモデル事業からその試みを行っている江戸川区の事例を取り上げます。また、圏域単位での事業展開との関連で高知県の取組みにも触れています。

第3は、官民協働型の重層的支援体制整備事業の展開の強みの評価とその持続性の確保です。官民協働による事業展開で成果を上げている事例として久留米市を取り上げます。「03 評価活動の展開事例」でも、その内容を紹介しており、ここでは官民協働の評価あるいは支援のポイントに力点を置きます。

第4は、地域づくりとの接合を目指す評価活動の支援です。所管課だけではなく、官民協働の事業展開を確保する方法として、コミュニティプロフィールづくりの取組みを紹介しま

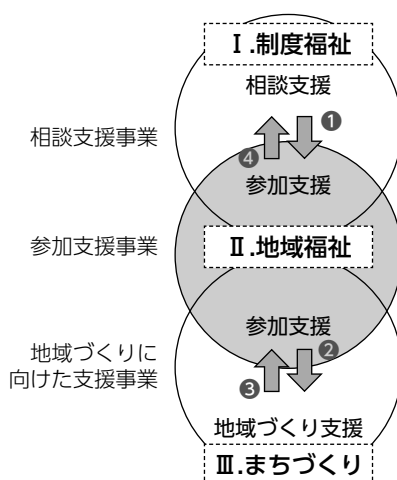


図01-3 3つの支援の一体化の構造 (再掲)

す。関係機関が参加するワークショップを行った長久手市の事例を取り上げます。本評価研究プロジェクトに参加した他の自治体（東近江市・伊那市）での試行的な作業が長久手市の取組みに至っており、自治体間でもいい相互作用が生まれています。

以上の4つの支援に取組み共通している重要な課題が、事業の計画的推進につながる評価活動の条件の1つに相当する「事業の目標を設定する」ことです（ルール6）。この目標の設定作業への支援方法としては、「01 評価研究プロジェクトの評価枠組みと評価活動の試行的事業」において解説した「一体化の協働モデル」の解説で用いた図01-4を用いることが有効であると考えます。相談支援、参加支援と地域づくりに向けた支援の一体化が政策目標であるためです。01で扱った試行的な評価活動における考え方や評価方法のうち、「A+B+Cモデル」についてはこれまでも多くの箇所で活用してきましたが、「一体化の協働モデル」を示す図についてはこれまであまり触れていませんでした。以下では、その応用方法を紹介します。

2. 事業全体のイメージ図作成の支援：伊那市の事例から

（1）支援フロー図から一体化の構造図へ

重層的支援体制整備事業のイメージ図では、よく「支援フロー」をもとに、5つの事業（A+B+Cモデル図のA）の関連を描く方法が用いられます。これは、個別ケースの支援における各事業の内容やプロセスを理解する上ではわかりやすいのですが、個別ケースに付随しない形で事業のつながりを実体化する体制整備（B）を構想する上では必ずしも有用とはいえません。そのため事業計画の組み立ての際にはこの図だけでは不十分といえます。

しかし、自治体の多くは、この「支援フロー図」を用いて事業計画に接近することから、各事業の立ち上げが優先され、一体化の体制整備の仕掛けが後回しになっているのです。そのような状況では、事業間の連携や協働が受託事業者まかせとなってしまいます。直営の場合においても部署間の連携上の課題が残ってしまいます。

そこで、「支援フロー図」をもとにした事業のイメージではなく、政策目標である相談支援、参加支援と地域づくりに向けた支援の一体化を推進する構造が見える「体制整備（A+B+Cモデル図のB）」の図に転換する必要があります。その際、01で3つ目の視点として紹介した図01-2・01-3の「一体化の協働モデル」が役立ちます。この点にも触れながら、伊那市での評価活動の展開のなかで変更された事業のイメージ図（図07-1）を通して、事業全体のイメージ図作成の支援方法について解説します。

図07-1は、「支援フロー図」に「一体化の協働モデル図」を反映したイメージ図へと変更した結果を示しています。体制整備に注目した際の変更点を①～④に整理しました。

- ① 「支援フロー」は一部残しつつも、「一体化の協働モデル図」が示しているⅠ制度福祉、Ⅱ地域福祉、Ⅲまちづくりの重層構造を取り入れ、それに対応する事業や会議の配置を行っています。
- ② 「重層的支援会議」に加えて「地域福祉支援会議」という相談支援と地域福祉やまちづくりを結びつけるための会議が新規に導入されています。「地域福祉支援会議」の名称は、①の重層構造にみられるように、「制度福祉」が担う相談支援と「まちづくり」をつなぐ位置に「地域福祉」があることを反映したものと いえます。

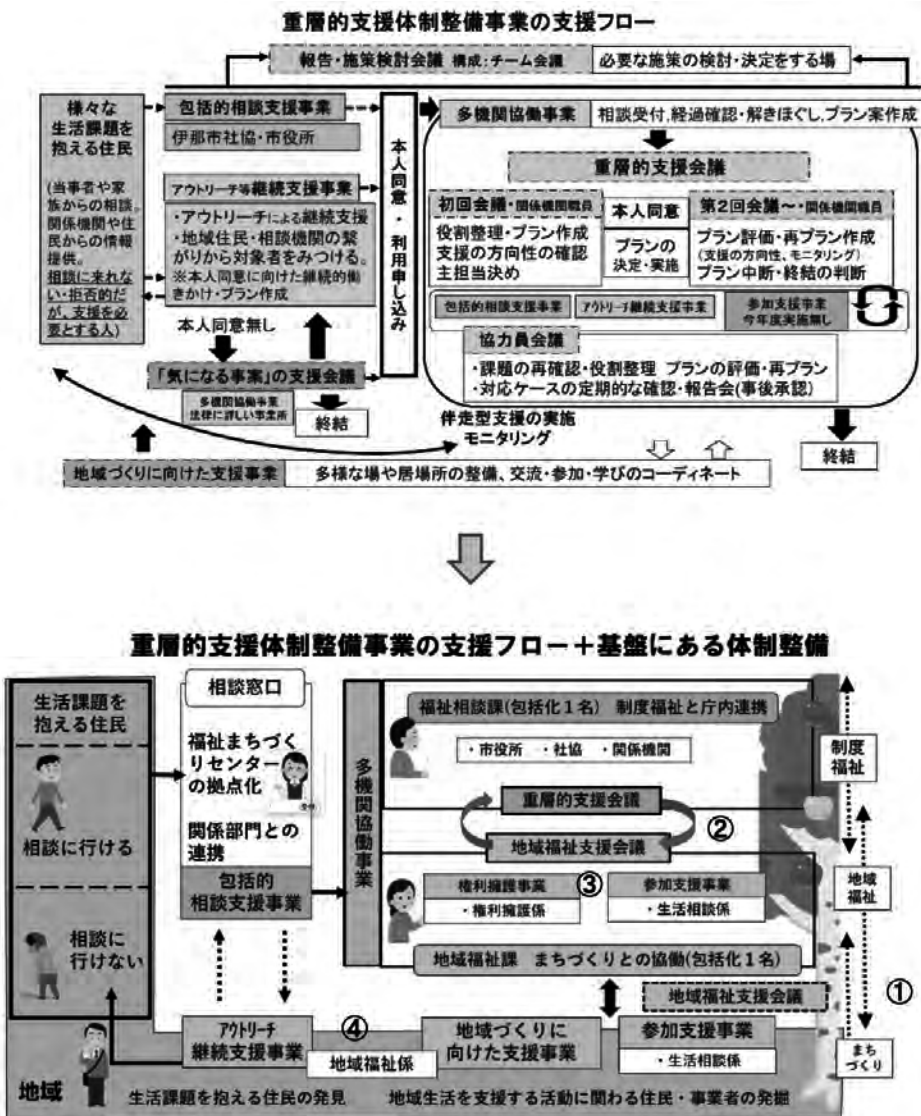


図07-1 支援フロー図から一体化の構造図への変更（伊那市）

その担い手として、包括化推進員1名が位置づけられています。

- ③ 支援フロー図では、包括的相談支援のなかに埋もれていた「権利擁護事業」が「参加支援事業」と並列に、地域福祉を担う事業として位置づけられています。権利擁護支援に参加支援の機能をもたせながら、地域づくりとの関連が展望されています。
- ④ アウトリーチの位置づけが、生活支援コーディネーターとの連携のなかで、相談支援の基盤的な役割としての位置づけがなされ、地域づくりとリンクすることが展望されています。この内容については、06の人材配置に関連して紹介している伊那市の事例で詳細に触れています。

(2) 権利擁護支援と重層的支援体制整備事業の連携

重層的支援体制整備事業と権利擁護支援（成年後見制度利用促進計画）に係る取り組みとの連携は、今後の大きな課題といえます。この点において評価研究プロジェクトでは、その可能性を把握あるいは評価することを視野に入れて取り組んできました。

伊那市では、2011年度から広域で上伊那成年後見センターを伊那市社協が運営しています。法人後見も実施しており現在88件を受任しています。地域福祉の志向性をもったセンター運営がなされていることを受けて、図07-1のイメージ図では、参加支援事業と並列の位置にあります。図07-2のように重層的支援体制整備事業の枠組みに合わせてセンターの業務実態を把握した結果、相談支援：参加支援：地域づくり支援の比率が2：7：1という実態であったことが反映されています。重層的支援体制整備事業

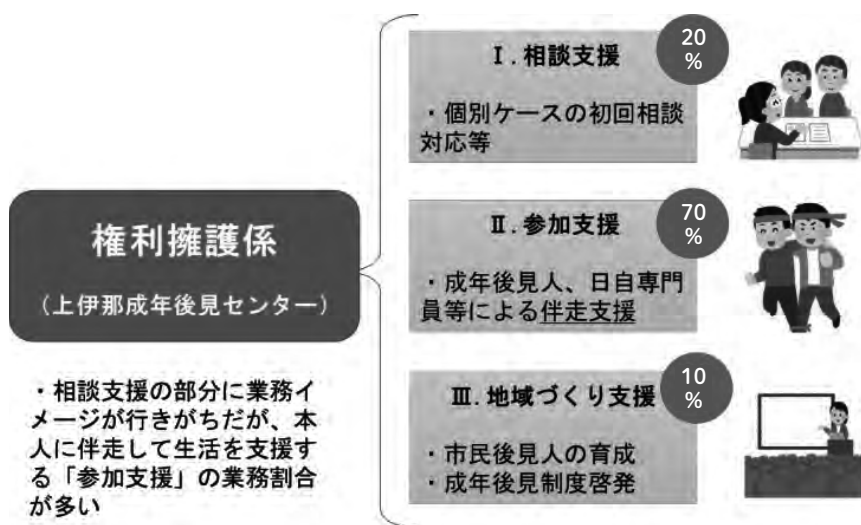


図07-2 伊那市における権利擁護支援の業務割合（伊那市社協提供）

計画にも、今後、権利擁護支援との連携が反映される予定となっています。

この発想は、次に紹介する江戸川区のなごみの家事業の相談支援：参加支援：地域づくり支援の比率を5：3：2から2：3：5に変更するという方向性を、伊那市の評価活動のStep3（03参照）のなかで紹介したことが影響しており、評価研究プロジェクトの場を通じた自治体間の相互作用の結果でもあります。

3. 圏域単位での計画的な事業展開：江戸川区の事例から

（1）評価活動における多機関協働モデル事業と重層的支援体制整備事業の関係

2016年度にスタートしたモデル事業である「多機関協働による包括的支援体制事業（多機関協働モデル事業）」が、重層的支援体制整備事業の1つである「多機関協働事業」として継承されています。なお、会議名称が「包括化推進会議」から「重層的支援会議」へと修正が加えられています。また、多機関協働モデル事業に付随する形で2017年度から開始された「地域力強化推進事業」が、重層的支援体制整備事業では「地域づくり支援に向けた事業」として継承され、両者を関係づけて事業を実施する考え方も変化がないといえます。評価研究プロジェクトに参加している江戸川区を例にみると、2016年度から地域福祉型の多機関協働モデル事業（「なごみの家事業」）にチャレンジし、地域力強化推進事業との一体的実施を積極的に取り組んできました。

「評価」という点では、両モデル事業を実施してきた自治体においては、国から評価を求められてきた経緯があります。その評価では市町村における包括的な支援体制を構築する上で必要と考えられる取組み内容を4段階に分け、一種の「行動指標」の形で示されていました。多機関協働と地域力強化の融合もそのなかの重要な評価課題といえるものです。ただし、多機関協働モデル事業が多様化するなかで、継続的な行動指標として定着してこなかったといえます。

今回の評価研究プロジェクトにおける「評価活動」という呼称の選択を行った背景には、導入段階での指標化には制約が大きいとの判断もありますが、同時に継続性を重視することからの積極的な意味づけも含まれています。重層的支援体制整備事業の目標を自治体として設定することが継続的な評価活動において重要な役割をもつとの判断から、ルール6では、「事業目標を明確にする評価活動」を設定しています。

(2) 多機関協働と地域力強化の融合：江戸川区の「なごみの家」

江戸川区では多機関協働モデル事業の経緯を踏まえ、「なごみの家事業」を対象として、評価活動を進めてきました。「なごみの家」は、基本的に3つの事業を展開しています。①年代や分野を問わずに相談を受け止め、地域や専門機関と協働して支援する「なんでも相談」、②地域の課題を把握し、解決策を議論・検討し実践していくプロセスを、地域の方々と共有していく「地域のネットワークづくり」、そして、③子どもから熟年者まで世代や障害の有無を問わず気軽に集える居場所の運営です。これらの取組みを細かく分類すると、重層的支援体制整備事業が求める5つの事業をカバーするものとなっており、地域版の重層的支援体制整備事業の拠点といえる状況です（図 07-3）。目標の15か所に対して9か所が整備され、運営主体は社協をはじめ、施設を運営する社会福祉法人、学校法人、株式会社となっています。

江戸川区は、移行準備事業に取り組んでいますが、重層的支援体制整備事業の枠組みに捉われず、地域共生社会の拠点として位置づけ、方向性を模索している状況です。すでに、9つの「なごみの家」の運営支援を行う社協では、評価指標を独自に設定し、評価に着手しています。評価研究プロジェクトの評価活動では、個々の支援事業ではなく、体制整備の評価、しかも5つの事業の一体的実施の評価として取り組むなかで、相談支援・参加支援・地域づくり支援の比率の把握と新たな目標設定が協議され、これまでにない評価作業が「なごみの家」の職員参加のなかで取り込まれました。その際に用いた図が、図 07-4 です。

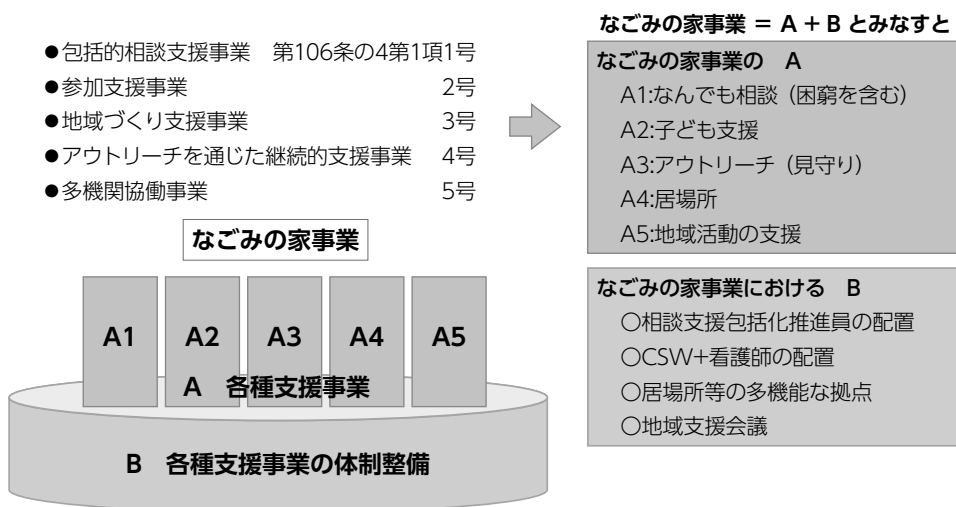


図07-3 地域版の重層的支援体制整備事業としての「なごみの家事業」

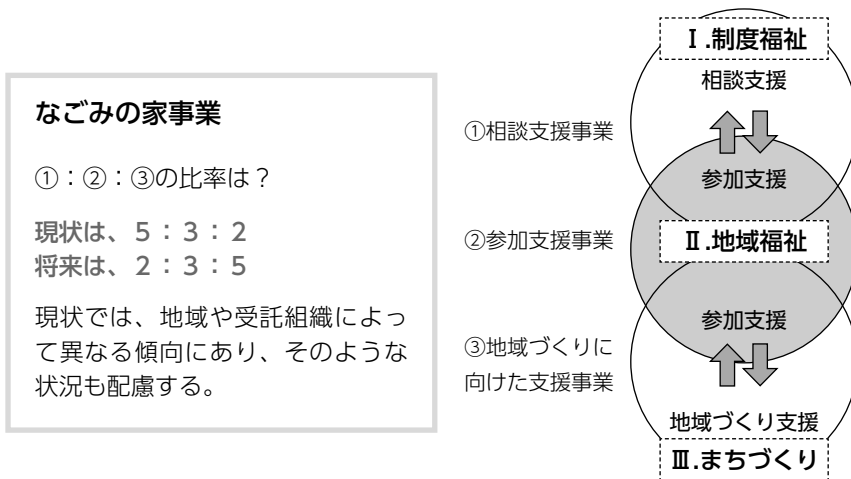


図07-4 なごみの家事業の今後の重点化

評価をめぐる話し合いの結果、現状の相談支援：参加支援：地域づくり支援の比率が、5：3：2であり、それを2：3：5に転換することが展望されました。同時に、相談支援のウエイトの相対的な低下が、事業縮小にならないための対応が話し合われました。他の相談機関との連携の強化や役割分担の明確化、参加支援（居場所事業）のなかで相談支援を増やすことなどが対応策としてあげられました。さらに地域づくり支援（地域支援会議等）の取組みのなかで、地域活動における相談機能を高めることも論議されました。拠点の多機能化とその拠点が果たす機能のウエイトの目標設定が、重層的支援体制整備事業の評価においても、1つの評価指標となりえることがわかりました。

（3）高知県の「あったかふれあいセンター事業」の振り返り

多機関協働のモデル事業ではありませんが、高知県の単独事業である「あったかふれあいセンター事業」（地域福祉の拠点）についても、圏域単位での計画的な事業の展開にむけた評価活動を視野に入れた研修を実施しました。

重層的支援体制性事業を本格実施している中土佐町では、あったかふれあいセンター事業をベースに、重層的支援体制整備事業に求められている5つの事業の取組みを強化しようとしています。過疎地域で移動手段に制約があることから、サテライトの拠点づくりの展開がみられています。この発想は、先の江戸川区の「なごみの家」のように、対象人口が多い場合には、同様のサテライト

あったかふれあいセンター事業のA

- A1：集い事業（参加支援）
- A2：訪問事業（アウトリーチ）
- A3：地域支援事業
- A4：生活支援事業
- A5：相談支援事業一つなぎ事業

あったかふれあいセンター事業のB

- 地域福祉コーディネーター1+スタッフ2
- 拠点整備（センター）
- 小地域拠点整備（サテライト）県下242
- 住民との地域会議、活動推進委員会等の会議（協議）体

的な場づくりが必要となることを示唆しています。

評価研究プロジェクトでは高知県行政と共同して都道府県の支援のあり方を検討するために、上記の研修を行いました。県の単独事業のあったかふれあいセンター事業のなかに、すでに重層的支援体制整備事業の要素が含まれていることへの気づきは、自治体で重層的支援体制整備事業を所管する担当者の安心感を高めたといえます。同時に、既存のあったかふれあいセンター事業の評価（Cのアセスメント）に取り組むことが、計画的な事業展開のスタートであるという気づきにもつながっています。

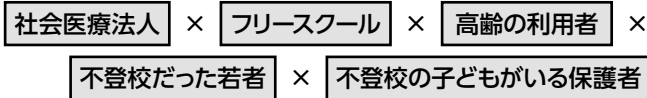
4.官民協働による事業推進の基盤の評価：久留米コンソーシアムの事例から

重層的支援体制整備事業の推進には、官民の協議・協働の場が不可欠です。評価活動を通して、多様な民間主体との連携の場を重層的支援体制整備事業に活かした久留米市の事例を紹介します。久留米市で取り組まれてきた社会福祉法人がリードする久留米コンソーシアムが重層的支援体制整備事業に継承されていることに焦点をあてます。なお、計画的推進へのつながりについては、03の評価活動の展開事例を参照してください。ここでは、所管の地域福祉課との共同作業を通して、官民協働による事業の推進を評価したポイントを紹介しておきます。

第1のポイントは、官民協働の事業の拡がりの背景にある発想への評価です。久留米市は、2017年度から3年間、厚生労働省のモデル事業を活用した「新しいコミュニティ」づくりのためのプラットフォーム（久留米コンソーシアム）を目指したプロジェクトに取り組んでいます。そのなかで民間活力を活用した社会的事業の開発・普及に取り組む、発見された「新しいコミュニティ」づくりが「隣人時代」をどうつくるのか、といったハンドブックが作成されています。また、様々なコミュニティ同士を混ぜ合わせ、異文化・異世代による掛け合わせを重視したプロジェクトが生み出されています。例えば、図07-5に紹介したプログラムは、世代力を高める掛け合わせを可能にする場が確保されるなかで、6つの要素（主体）が相乗効果を発揮しています。同ハンドブックには、12の掛け合わせが紹介されています。

第2は、行政がこの動きに積極的に巻き込まれ、行政文化の転換を受け入れようとしている点についての評価です。先の12の掛け合わせの11番目のプロジェクトでは、「行政×民間×コンソーシアム×20プロジェクト×事務局×ゴールが見えない会議」の6つの要素の掛け合わせが紹介されており、官民間での会議運営の違いが徐々に近づいていった事務局のマネジメントが注目できます。このようにプロジェクトに行政が巻き込まれるなかで、重層的支援体制整備事業への土壌が行政サイドにも出来上がっ

01 世代力(隣人時代のプロジェクト)



住居型有料老人ホーム内でのカフェをフリースクールの関係者が経営し、不登校の中
学生がボランティアとしてカフェを切り盛り。高齢者の利用者は彼との会話を楽しむ。

(出典) 久留米コンソーシアム(2020)『隣人時代—久留米で見つけたこれからの生き方ハンドブック』

図07-5 世代力(隣人時代)のプロジェクトにみる「かけ合わせ」

たといえます。重層的支援体制整備事業に関連する課の課長級は、コンソーシアムへの参加経験があることから、同事業を立ち上げる際にも比較的話が通りやすく、多機関連携部会事務局会議や支え合い推進部会事務局会議での円滑な運営が地域福祉課によって可能となったことが報告されています。

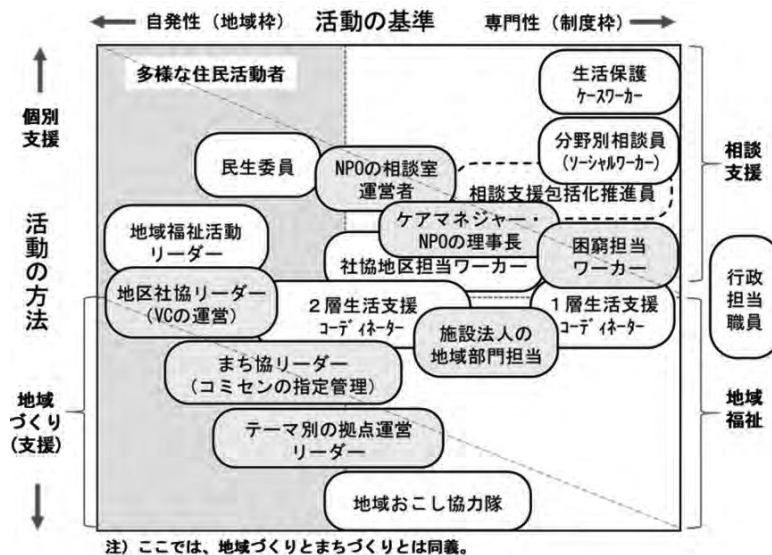
第3には、実際にコンソーシアムから生まれた、社会福祉法人とまちづくり団体との合同事業者への委託(地域づくり事業)を通して、コンソーシアムが有するネットワークの場が活用されている点の評価です。ひとり親家庭の拠点(じじっか)が生まれたり、災害時におけるお互いの状況を想定し、官民協働で防災対策を考える場(備えあいフェスタ)が開催されたりと、すでに、事業実績がみられています。

5. 地域づくりとの接合を目指す評価活動：長久手市の事例から

(1) 東近江市での地域づくり人材のプロフィールづくりの活用

評価研究プロジェクトでは、長久手市において、地域づくりとの接合を目指す評価活動の支援を行いました。そこで用いた支援方法の枠組みを先に紹介します。2020年度の厚生労働省研究助成「地域共生社会の実現に向けた地域づくりに関わるコーディネーター養成のための研修プログラム開発事業」の一環で、東近江市で行った事例研究で得られた成果を、今回の新たな評価活動として活用しています。

東近江市の事例では、官民協働における地域づくりを通して、相談支援・地域福祉(参加支援)・地域づくり(支援)を越境する人材の発掘をすることができています。それをまとめたものが図07-6で、7名の越境の様相を示しています。こうした人材は育成されて生まれているよりは、地域づくりの相互作用のなかで生み出されているもので、発掘されているに過ぎないとも言えます。評価活動のなかでは、こうした人材を発掘するようなプロジェクト、例えば地域づくり人材のプロフィールづくりとして、取り組まれることが期待されます。



- 困窮の相談支援ワーカーのM.Nさん（相談支援領域）：引きこもりの支援活動のなかで、地元民間企業等に働きかけ、就労実習の機会を確保することで、社会参加の機会を多様に生み出している。
- ケアマネジャーのW.Kさん（相談支援領域）：地域づくり領域の人材と連携して、廃業スーパーパーの再生により若年認知症者の仕事を提供している。
- まちの相談室の運営リーダーのK.Nさん（相談支援領域）：居場所を運営し、通ってくるなかでの相談支援を行い、必要な場合には後見支援を行う。
- 施設法人の地域部門担当のA.Oさん（地域福祉領域）：まち協やまちづくり活動と連携したコミュニティ食堂や地域サロンの支援を手掛ける。
- 地区社協リーダーのK.Tさん（地域福祉領域）：多様な場づくり事業をはじめ、地区社協としてVCの運営を手掛ける。
- まち協リーダーのA.Sさん（地域づくり領域）：農水省の補助金を確保して、エネルギーと食にケアを加える3つのプロジェクトを進めている。
- 切れ目のない子育て拠点事業の運営リーダーのM.Nさん（地域づくり領域）：まちづくりの一環として拠点事業に取り組むなかで、相談支援や参加支援の機能を果たしている。

(出典) 平野隆之編 (2021) 『地域づくりのコーディネートを担当する人材育成のためのカードワーク研修プログラム』CLC

図07-6 3つの支援領域を越境する地域づくり人材（東近江市）

（2）長久手市における地域づくり人材のプロフィールづくりのワークショップ

評価研究プロジェクトでは、「03 評価活動の展開事例」で紹介した長久手市において、ワークショップの形で、地域づくり人材のプロフィールづくりに取り組みました。03の長久手市の取組みで、「Step3 相談支援と参加・地域づくり支援を結びつけるためのコーディネート機能を担う人材の発掘」として、紹介したものがそれに該当しています。ワークショップでは、評価研究プロジェクトで同様に取組みを行った図 07-7 の伊那

市作成の「クロス人材育成」を人材発掘の様式として活用しています。それを参考に行政職員が相談支援系グループとまちづくり系グループに分かれて地域人材の発掘を行いました。評価活動に庁内の関係部署が参加するための情報共有の機会としても位置づけられています。

地域づくり人材のプロフィールづくりでは、東近江市の評価結果が伊那市に、そして長久手市に波及しています。先にみた権利擁護支援をめぐる、江戸川区の評価活動を通して見えてきた目標の設定（比率の設定）が、伊那市の評価視点に影響しています。評価研究プロジェクトの場で生まれた評価活動の相互作用が、継続的な評価活動を支える1つの要素となる可能性が見えてきた事例ではないでしょうか。



長久手市で開催されたワークショップの様子

「ちいきづくり」 市民後見人育成（クロス人材育成）

- 1 名前 川手 俊美(カワテ トシミ)さん
- 2 基本属性（特技）星空案内人
文化会館、星空ツアー会社勤務
- 3 クロス度（横断する分野、活動）
 - ①市民後見人（権利擁護・参加支援）
長野県内初の市民後見人（受任者として）
現在2人の後見人として活動中
（過去に1件終了）
 - ②星空観察会の開催（まちづくり）



図07-7 クロス人材の発掘の様式の例（伊那市社協提供）

6. 波及性を高める評価活動のポイントとその支援

評価活動の4つの取組み事例を踏まえて、以下では波及性を高める評価活動のポイントとその支援を整理しておきます。

評価活動の成果が波及し、計画的推進に結びつく経路の1つは、事業目標への合意形成が評価活動のなかでなされることです。伊那市の事例では、アウトリーチ事業を地域づくりに向けた事業に関連づける、権利擁護支援を参加支援とみなす、といった方向づけが選択されています。また、江戸川区では、なごみの家事業の目標として、地域づくりのウエイトを高めることが事業者の参加のなかで合意されています。久留米市や長久手市でも、重層的支援体制整備事業を地域づくりへと展開するための官民協働を目指すことが確認されています。このように評価活動を通して、事業目標や方向づけにおいて合意形成がなされることが重要です。さらに、先の傾向では、その目標が地域づくりとの接合となっており、ルール7に示した「地域づくりとの結びつきを図る評価活動」を実現している点が共通しており、興味深い結果となっています。

第2は、評価活動が、重層的支援体制整備事業の全体構想図の作成に寄与するという点です。ここでは伊那市において取り組まれた支援フロー図の修正作業を紹介しつつ、相談支援のみからの支援フローによる一体化の協働の限界を指摘したところです。この修正作業には、評価活動の場に持ち込まれる全体構想をめぐる新たな視点の提供という支援が必要といえます。

第3に、評価活動の場の運営に関するポイントにふれておきます。4つの取組み事例の評価活動の場への参加者の構成は、次のようでした。行政＋社協＋事業者（江戸川区）＞行政＋社協（伊那市）＞行政〔所管課＋相談系・まちづくり系〕（長久手市）＞行政〔所管課〕（久留米市）。重層的支援体制整備事業の担い手のウエイトを高める江戸川区、庁内の関係部署の参加を重視する長久手市、評価研究プロジェクトによる評価活動の場以外に、庁内連携や官民協働の場を確保している久留米市、といったように地域の状況を踏まえ、評価活動への参加者を選択していました。今後その構成がさらに変化するかもしれませんが、支援者は形式的な構成を求めることはさげなければなりません。

第4に、参加自治体間での情報共有や相互作用の成果を踏まえると、自治体内での評価活動の場にとどまらせないことです。そこで、都道府県・中間支援組織からの支援が必要ということになります。本評価研究プロジェクトを担う全国コミュニティライフサポートセンター（CLC）は、中間支援組織として、このような相互作用的な支援を多様な分野で実施してきた経験をもちます。また、08で扱う都道府県による支援も、

都道府県下の自治体の評価活動の取組みやその結果において、相互作用をもたらす支援となるように取り組むことが期待されています。

都道府県・中間支援組織による 評価活動の支援課題

07 計画的推進に 結びつく評価活動

重層的支援体制整備事業
計画等に、評価活動を継続
させる

計画的推進のための
支援



08 評価活動の都道府県・ 中間支援組織による支援課題

評価活動の普及に向けた研修
事業の展開と取組みの自治体
間の共有支援

重層的支援体制整備事業においてはその普及のために都道府県に後方支援事業が予算化されています。それは、この事業が市町村自治体の事業であるとともに都道府県の役割を重視しているためです。ここでは、この事業に対しての都道府県の役割を考えてみましょう。

1. 分権化時代の都道府県の役割－各自治体の多様化の促進と共通基盤の格差是正

地方分権化時代における都道府県の役割は、管内自治体（基礎自治体）の多様性を促進しつつ基盤整備を行うことです。この重層的支援体制整備事業が目指す包括的な支援体制づくりは各市町村の努力義務とされ、すべての自治体に取り組むことが目標とされています。そして、この支援体制は地域共生社会、地域福祉における庁内、専門機関間、地域住民間の連携体制づくりともいえます。したがって、その取組みは各自治体の地域特性を踏まえた多様な取組みが期待されます。しかし、それ以前に「取り組む・取り組まない」という格差が拡大することが懸念されます。

その観点から、管内自治体が包括的な支援体制づくりに着手するための支援が都道府県における基盤整備の役割です。直接的に言えば、管内自治体の包括的な支援体制づくりの先導的な取組みから学びつつ、基盤整備として全体的な底上げをする取組みが都道府県の役割として重要です。

2. 重層的支援体制整備事業の評価活動支援を通じた包括的な支援体制整備の検討

包括的な支援体制づくりがすべての自治体の努力義務であるのに対して、重層的支援体制整備事業は任意の事業です。しかし、現実的には重層的支援体制整備事業に取り組むことが自治体にとって包括的な支援体制に取り組む強い動機となります。とく

に、包括的な支援体制づくりは庁内連携の実質的な促進や場合によれば機構改革が不可欠です。そして、それが自治体にとっては最も困難な取組みともいえます。それを進める市町村の所管課にとっては、重層的支援体制整備事業は包括的な支援体制を整備するために関連部署との協議を図るための根拠となる事業といえます。

したがって、都道府県は管内のすべての自治体が包括的な支援体制づくりに取り組むことを促進するために、各自治体が重層的支援体制整備事業に着手することを支援することが効果的です。具体的には包括的な支援体制づくり・重層的支援体制整備事業の所管課が関連部署と検討する考え方や方法として、本書が提案する評価活動を活用することが有効といえます。

なぜなら、本書が提案する評価活動は、本書の00・01・02で解説しているように、重層的支援体制整備事業の導入段階で、これまでの関連した取組みの点検・改善点を関係者間で行い、合意形成を図りながら包括的な支援体制の体制整備づくりを進めるための検討協議のためのツールであるからです。

3. 国と市町村、市町村間の媒介役－共有の場をつくる

各都道府県にはそれぞれに地方の特性に合わせた福祉施策の積み重ねがあります。管内自治体においても、それを反映した各分野別福祉施策の積み上げの歴史があります。包括的な支援体制づくり・重層的支援体制整備事業の本質的な目的は、地域共生社会を形成する地域福祉・地域づくりを基盤として、各分野別社会福祉制度の狭間をつくらないための横断的連携を促進するためのしくみをつくることです。

そのためには、都道府県においても各分野別福祉の発展の歴史を総括し、各分野間の発展の関連性と相違点を点検する必要があります。その上で、場合によっては分野別計画における施策方針を変更しながら、管内自治体が重層的支援体制整備事業に取り組むやすい体制を整備することが求められます。また、各自治体間の重層的支援体制整備事業への取組みに関する交流を活発にして、管内自治体の経験知を高める役割も重要です。

この経験知を高めるための各自治体の方法は、都道府県と同様に各分野別施策の発展の歴史を振り返るとともに、施策間の関連性や相違点を分析することが重要です(評価活動のCの分析作業)。その上で、包括的な支援体制づくり、重層的支援体制整備事業、また地域福祉全般の施策を自治体間で比較し相対化することで、より客観的に各自治体の立ち位置や方向性を確認することができます。

06や07で解説した自治体間の相対化の作業は、他の自治体の取組みを分析して

いる研究者や中間支援組織の検討の場への参加とともに、管内自治体交流の場をつくるのが容易な都道府県の重要な役割です。また、以上の後方支援に都道府県が取り組むことを通して、都道府県職員が自治体現場により精通することが重要です。

4.都道府県地域福祉支援計画の一環として取り組む

以上のことは都道府県地域福祉支援計画に位置づけて各自治体を支援する体系的な施策の一環として実施することが重要です。地域福祉支援計画に位置づけて取り組む際には次の2点の検討が求められます。

- ① 重層的支援体制整備事業は各自治体の地域福祉計画に位置づけられることから、都道府県地域福祉支援計画におけるプログラムとして位置づける。また、計画が進行途中であれば、中間見直し等の追加プログラムに位置づける。
- ② 包括的支援体制づくり・重層的支援体制整備事業推進を目的とした部会・委員会の設置等、推進のための分析、方策を検討する体制を整える。

重層的支援体制整備事業は試行錯誤の繰り返しのなかで、数年をかけて形成していく取組みといえます。したがって、都道府県においても先行する自治体や二の足を踏んでいる自治体とともに考え、その経験知を普遍化し普及する取組みが都道府県に求められます。その検討・研究の場から得た知見をもとに、アドバイザー養成・派遣や自治体向け研修、都道府県としての考え方の提言、方針書の作成を行うことが効果的です。

5.中間支援組織の参加を得た施策の継続性の担保

以上のように包括的な支援体制づくり・重層的支援体制整備事業は、法制度の厳格な施行ではなく、多様な主体による参加と協働を通して、絶えず新たに変化するニーズ（地域生活課題）に対応して柔軟に改善を継続するオープンシステムとしての体制の形成が必要です。そのためには、このような特質をもつ包括的な支援体制づくり・重層的支援体制整備事業の発展の経過やその変化から得た経験知の蓄積から専門的知見と方法論を生み出す体制が不可欠です。

このことは各自治体においては自ら取り組むことですが、担当者の異動に伴う継続性や専門的知見の不足に関して、都道府県による支援が期待されます。この自治体への専門的支援は、都道府県における専門職の配置等も考えられますが、広域の中間支援組織の参画を得た後方支援事業、地域福祉支援計画プログラムとしての組織的な実

施を検討する必要があるでしょう。

ここでの都道府県域の中間支援機能とは、①地域共生社会の理念の広報、普及、②都道府県域の多様な主体の協働促進とそれらを各自治体に結びつける媒介役、③包括的支援体制づくり・重層的支援支援体制整備事業の促進に関する検討会の場の運営、④研究調査提言、各自治体へのアドバイザー派遣や研修の企画実施等が想定されます。これらの機能は、基盤型中間支援組織ともいえる都道府県社協だけでなく中間支援機能をもつNPOとの協働を検討するとよいでしょう。例えば、本評価研究プロジェクトを担ったCLCは中間支援組織といえます。

とくに、包括的な支援体制づくり・重層的支援体制整備事業は、地域生活課題への多様な相談支援、福祉以外の広範なまちづくり活動に関わる組織との連携、それらの分野の中間支援組織のネットワークによる対応が求められます。また、それは最新の情報やノウハウ、人材が求められることから、都道府県管内だけでなく全国的なネットワークをもちながら各自治体支援にあたる中間支援組織の参加も検討する必要がありますでしょう。

6. 事例：包括的支援体制整備を目指す広島県の後方支援事業

広島県では広島県社協に重層的支援体制構築に向けた都道府県後方支援事業（以下、後方支援事業）を委託し、自治体訪問、研修等を通じて、県内の基礎自治体（23市町）が包括的支援体制整備に取り組んでいくことができるように支援しています。

広島県の取組みとして特記すべき点は、次の2点に集約できます。

第1は、広島県地域福祉支援計画（以下、県支援計画）に基づく自治体支援とそれに係る人材配置の体制整備です。県支援計画に記載した重層的セーフティネットを構築するため、そのモデル事業を3か年計画で開始するとともに、モデル事業の伴走支援を行うため県社協に地域共生社会推進担当を専任配置しています¹。

第2に、市町の体制整備を推進するための研修を戦略的に企画検討し、各市町単位によるチーム編成等の独自の研修システムと市町支援の連動を構築しているという点です。

それぞれの点について、以下詳述し、広島県の後方支援事業の有効性を確認します。

1 都道府県後方支援事業が開始される前年の国庫補助事業「地域共生社会の実現に向けた包括的支援体制構築事業」を活用。

(1) 広島県の推進体制

県支援計画で記載した「地域共生社会」の推進は、総合計画（10年間）の実行計画である「安心・誇り・挑戦ひろしまビジョン アクションプラン」²（5か年計画：2021年度～2025年度）のなかの17の施策領域の1つに掲げられ、行政計画としても重要な位置づけをもっています。

こうした県行政の積極的な姿勢の背景には、2018年7月豪雨（災害）後に県内の13市町で設置された「地域支え合いセンター」による被災世帯へのアウトリーチの活動実績や、県社協に設置された「県地域支え合いセンター」の運営を県行政とともに協働して取り組んだ蓄積があります。

① 4WD協議

これらを背景にしながら、県職員は、夜間や土日に行われる住民の活動や話し合いの場にも積極的に出向く他、webを活用した協議等も進めています。また、県職員、県社協職員と一緒に各自治体を訪問し、個々の行政職員、社協職員を含めた四者で意見交換する4者協議（「4WD」に例えてその重要性を説明しています）の姿勢にもその積極性は表れています。

県内には、人員や予算上の制約、実施方法等への不安や戸惑いにより事業実施に消極的な小規模自治体もあります。4WD協議では、このような現場の不安や模索状況をよく理解しながら、県と県社協の目線合わせを大事にしつつ、事業実施の可能性と現地の気運が高まることを期待して進めています。

② 専任職員の配置

県社協への委託事業では、初年度（2020年度）から専任職員を配置し、翌年度（2021年度）はこれに加え非常勤の専門相談員を追加配置しています。福祉行政に経験豊富な専任職員と地域福祉に精通した専門相談員がペアになりながら、モデル事業や国・県の事業を実施する自治体、社協を適時訪問して、求められる課題に可能な限り助言する「伴走支援体制」が整備されています。また、県社協の地域福祉部署もこの取組みと連携して市町社協支援を行っています。

(2) 研修の企画運営

県による後方支援策として重要な人材育成として、県社協では2020年度から「広島県地域の支え合いコーディネート機能強化研修」を実施しています。コーディネーター

2 広島県、「安心・誇り・挑戦ひろしまビジョン アクションプラン」、2020年、
<https://www.pref.hiroshima.lg.jp/uploaded/attachment/468948.pdf>



養成研修ではなく、地域のコーディネート機能を面的質的に強化する研修という位置づけを明確にした研修です。受講にあたっては、自治体単位でチームを編成し、行政職員、社協職員、社会福祉法人等の職員（個別支援専門職）がワンチームとなって受講するスタイルを採っています。また、地域づくり事業が基盤であることからコミュニティワークを重視した研修になっていることが特徴です。

① チーム編成

各自治体におけるその後の体制整備について、研修を契機として官民協働のチームで検討することを想定し、参加するメンバーの選定と調整は行政が行い、行政担当者はチームリーダーの役割を担うこととしました。ナレッジマネジメントの観点からも、行政職員等の人事異動に左右されることなく、チームで蓄積された知識や思いを継承できるようにチーム編成を必須条件とした受講スタイルを設定しました。

2年目の2021年度研修では、受講自治体数は前年比1.9倍増（県全体市町の56%）となり、受講者も約半数（53%）が行政職員で、行政側の意識の高まりがみられています。

② 研修前後の課題

受講者には、地域のアセスメント作業等の事前課題、研修受講の振り返りや課題のとりまとめなど事後課題を設けています。各チームでの地域アセスメント、地域生活課題の抽出作業は、各市町の行政や社協の担当者に今後の取組みの具体化とその共有という効果をもちます。

研修後のアンケートでは、以下のような感想が寄せられました³。

- 社協職員：「初めて行政と社協で自分たちの地域についてともに考える機会となった」
- 個別支援専門職：「地域づくりは活動を広めていくというイメージしかもてていなかった気がするが、地域の皆さんの力の凝集力を高める活動という視点をもちたいと思った」
- 行政担当者：「コミュニティワークについて初めて知ることができた。自治体の事業の都合や専門職の支援の方に目的が変わっていないか、住民の主体性を阻害していないかを客観的に見る視点を忘れないようにしたい」

③ 研修と伴走支援の連動

2021年度の研修では、コロナ感染の拡大に伴いオンライン研修となった回の演習ワークに県社協職員が出向き、必要な援助を行いました。結果、地域福祉に不慣れ

3 全国社会福祉協議会、NORMA2月号「地域づくりのいろは」、2022年

な人も少なくない行政職員の学びも深まり、県社協にとっては各市町の現況と課題などを確認でき、双方に有益な場になったと評価しており、研修と伴走支援を結びつけた支援方策が重要だという気づきが生まれています。

（３）今後の課題 ～支援ツールの作成、伴走支援のあり方等、事業の発展的検討～

県と県社協の自治体支援、市町社協支援は、個々の自治体のセルフアセスメントを踏まえた個別的な伴走支援となります。一方でマンパワーが不足しがちな小規模市町が現状の自己点検を実施する段階から伴走できるようガイドブック的な支援ツールを作成することも求められています。

このため2022年度は、この支援ツールの作成の他、研修の企画、研修を活用した伴走支援のスキームづくり等、様々な支援策を総合的に検討する段階にあります。その際、現場の行政担当者、社協職員の参画を得て多角的な検討となるよう留意して取り組まなければならないと考えています。

また、2021年度から県と県社協で共催した「広島県地域共生社会推進連絡会議」で、交付金算定作業や個々の事業の難しさ、行政担当者の一人担当による不安感等が示され、より各自治体間の情報共有、情報交換の場の必要性が確認されました。今後、現場の生の声を踏まえて、まさに県、市町行政、県社協、市町社協がワンチームになって、コミュニケーションを密にした取組みを進めたいと考えています。

包括的支援体制整備に向けた後方支援の在り方は、実施主体である市町行政の主体性如何ですが、その主体性は各自治体の設定ゴールに向けたプロセスにより形成されるもので、それは多様で必ずしも横展開を必要としていません。その地域の強みや弱みにアジャストした支援を生むには、原始的ではありますが4者のコミュニケーション量を増やし、適切な分析にもとづく取組みと改善を積み重ねること以外にありません。

「地域共生社会」は、従来の福祉領域だけでなく、まちづくりや教育、産業等との幅広い施策領域と協働することを求めていますので、最終的には、それぞれの市町の最上位計画である総合計画への「地域共生社会の推進」の位置づけや他の施策との整合性についてもともに検討されるよう、そうした視点で引き続きバックアップしてゆきたいと考えています。

（参考）

藤井博志「令和3年度広島県地域共生社会実現のための地域の支え合いコーディネーター機能強化研修共通テキスト」2021年

参考資料

「重層的支援体制整備事業による体制整備に向け市町村内の事業実施体制の 評価指標の開発に関する調査・研究事業」の概要

1. 研究の目的

重層的支援体制整備事業の本格実施・移行準備に自治体が着手するに伴い、どのようにこれまでの実績や地域特性を柔軟に取り入れるか、そのための事業の実施体制の推進に必要な指標（方向性）を「評価指標」の価値で開発し、普及方法を示すことが本事業の目的である。その際の指標は、「評価のための指標」に限定せずに、「目標達成の手段」とみなし、実験性の伴うイノベーションを妨げず、試行錯誤のプロセスを評価できるような指標の開発を重視した。

また、自治体担当者がその業務を点検されるという誤解を受けることなく、むしろ評価指標の開発に参加するような研究プロジェクトとして運営することに取り組んだ。なお、活用希望の自治体への「研修プログラム」を提供することで、同評価指標の普及が進むための事業も実施した。市町村内の事業実施体制の評価指標は、相談支援等の実績に関連したミクロの評価ではなく、自治体事業レベルに相当するメゾ、政策的な推進のための事業（プログラム）の評価というマクロのレベルが中心となる。

作成した教材は、全国市町村に送付し、重層的支援体制整備事業の推進の一助とする。

2. 委員会の設置・開催

「重層的支援体制整備事業による体制整備に向け市町村内の事業実施体制の評価指標の開発に関する調査・研究事業」の本研究プロジェクトでは、事業を実施するために、A：評価指標の開発のための委員会、B：研修作業委員会、およびAとBの往復を担うC：作業委員会を設置した。

A：評価指標開発委員会

知見をもつ学識経験者、自治体職員、地域実践者・中間支援団体（当法人理事長を含む）による検討委員会を設置し、事業全体の方向性、評価指標の開発に関する調査についての内容・調査結果の分析、教材の作成等について討議、決定を行った。あわせて文献等の検討を並行して行った。全4回、コロナの状況を鑑みWEB会議とした。

【委員構成】

委員長：平野 隆之*	日本福祉大学 大学院 特任教授
委員：永田 祐*	同志社大学 社会学部 教授
藤井 博志*	関西学院大学 人間福祉学部 教授
吉村 輝彦*	日本福祉大学 国際福祉開発学部 教授
山地 和	高知県子ども・福祉政策部 部長
西山 祥子	仙台市健康福祉局地域福祉部社会課 課長

國信 綾希	長久手市地域共生課 地域共生推進監
高橋 良太	全国社会福祉協議会地域福祉部 部長
高原 伸幸	広島県社会福祉協議会地域福祉課 地域共生社会推進担当
猪俣 健一	阪南市社会福祉協議会 事務局次長
櫛部 武俊	釧路社会的企業創造協議会 代表理事
西村 ミチ江	埴山学区住みよいまちをつくる会 会長
池田 昌弘*	全国コミュニティライフサポートセンター 理事長
オブザーバー：奥田 佑子*	日本福祉大学福祉政策評価センター研究員

*作業委員会の委員を兼ねている。

B：研修作業委員会

研修作業委員会は、本事業の実施にあたり抽出された19自治体および作業委員5人で構成した。開発過程における評価指標の現場応用性を検証することを目的に意見交換を行い、2021年12月に高知県で試行的な研修を開催した上で、2022年2月に教材検討会を開き、協議内容を教材作成に反映した。

【構成自治体】

北海道釧路市、福島県福島市、福島県楡葉町、東京都江戸川区、
 神奈川県鎌倉市、神奈川県逗子市、長野県伊那市、福井県坂井市、
 愛知県豊田市、愛知県長久手市、滋賀県東近江市、
 滋賀県高島市、滋賀県竜王町、大阪府阪南市、岡山県倉敷市、
 広島県東広島市、広島県廿日市市、福岡県大牟田市、福岡県久留米市

C：作業委員会

作業委員会は、委員長による推薦のあったメンバー5人で構成。A：評価指標開発委員会およびB：研修作業委員会での討議を基にした評価指標開発の実務を行った。

3. 評価指標の開発に関する調査

評価指標および評価活動普及のための研修教材の開発にあたり、研修作業委員会の19自治体の協力のもと、調査を通して自治体の取り組み状況を抽出し、評価指標開発委員会・作業委員会での参考とした。

調査は、(1)重層の支援体制整備事業の体制整備調査、(2)系統的体制整備プロセスシート調査、(3)地域づくり等関連指標の基礎調査、(4)評価指標試行的研修への参加者調査の4つを計画した。

このうち、評価指標開発委員会・作業委員会での議論を受けて、調査協力をいただく自治体の負担およびコロナ禍での対応を鑑み、(1)および(2)を統合して2021年10月～2022年1月に委員が現地訪問もしくはオンラインでヒアリングを行う形で実施した。その過程で、いくつかの自治体において、複数の事業関係部署や関係機関が入るグループヒアリングの場を設け、複数回にわたり事業の振り返りや新たな地域資源の発掘のための作業を行っている。この場を「試行的な評価活動の場」と位置づけ、評価方法や評価活動による効果に関する参与観

察調査を追加的に実施している。

なお、(3)で予定していた、自治体の地域づくり事業に参加した地域活動実践者を対象とするアンケート調査については、始まったばかりの重層的支援体制整備事業であることから、事業を担う自治体に焦点をあてて調査すべきとの議論があり、先の試行的取組みにおいて地域の活動者を発掘する作業として実施している。

(4)の評価指標試行的研修は、教材の現場応用性を検証する場として2022年2月にオンラインで実施した。研修教材を事前に配付し、修正課題に関するアンケート調査を実施し、教材の検討及び改善に反映させた。

4. 研修テキスト及びガイドブック作成

上記の調査、委員会での討議を基に、重層的支援体制整備事業の事業導入段階から評価活動を行うことを重視し、そのための評価の考え方や評価方法を普及するためのテキスト及びガイドブックを、『重層的支援体制整備事業の評価活動のすすめ－所管課エンパワメント・ハンドブック』の形で作成した。全国の自治体へ送付するとともに、ファイルをPDF化し、法人ホームページにアップロードした。内容は3つの委員会の討議により協議し、作成実務上の細部の詰め等は作業委員会にて行った。

委員会の開催

【A：評価指標開発委員会】

第1回評価指標開発委員会

開催日：2021年9月3日（金）13：30～16：00

会 場：対面及びWEB会議

参加者：委員長・委員13人、オブザーバー1人、厚生労働省9人、教材編集委託業者2人、事務局2人

議 事：（1）評価の捉え方と事業推進上の役割

（2）4つの調査の内容と評価指標化に向けて

第2回評価指標開発委員会

開催日：2021年11月12日（金）9：30～12：00

会 場：WEB会議

参加者：委員長・委員13人、オブザーバー1人、厚生労働省9人、教材編集委託業者1人、事務局2人

議 事：（1）第1回委員会後の自治体説明会およびその後の「評価の捉え方」の精緻化

（2）自治体説明会の理解度等を踏まえた「評価プロジェクト」のねらいの再整理

（3）自治体説明会以降における調査1・2の取り組み結果（中間報告）

（4）調査内容を踏まえた評価の考え方

(5) 重層的支援体制整備事業の企画・運営者に対する評価研修の課題

第3回評価指標開発委員会

開催日：2022年1月31日（月）9：30～12：00

会場：WEB会議

参加者：委員長・委員12人、オブザーバー1人、厚生労働省5人、教材編集委託業者1人、事務局2人

議事：(1) 最終報告にむけた「重層的支援体制整備事業の評価に関する教材の骨子」

(2) 2月22日の自治体研修事業の進め方と資料について

第4回評価指標開発委員会

開催日：2022年3月17日（木）14：00～16：00

会場：WEB会議

参加者：委員長・委員5人、オブザーバー1人、厚生労働省5人、教材編集委託業者2人、事務局2人

議事：(1) 調査の報告と教材のあり方について

【B：研修作業委員会】

1) 自治体向け事業説明会

開催日：2021年10月15日（金）10：00～11：00

会場：WEB会議

参加者：委員長・委員8人、自治体43人、オブザーバー2人、厚生労働省7人、事務局2人

議事：(1) 本プロジェクトの評価研究への参加のあり方とスケジュール

(2) 本プロジェクト研究における評価の捉え方への理解

2) 自治体情報交流会

開催日：2021年11月11日（木）9：30～11：30

会場：WEB会議

参加者：委員長・委員4人、自治体21人、オブザーバー2人、厚生労働省2人、事務局2人

議事：(1) 調査の進捗報告と評価の考え方

(2) 重層的支援体制整備事業の企画・運営者に対する評価研修の課題

3) 高知県下の重層的支援体制整備事業への取り組みをめぐる意見交換会

開催日：2021年12月3日（金）13：30～16：30

会場：対面（高知県立ふくし交流プラザ）及びWEB会議

参加者：自治体・社会福祉協議会・地域包括支援センター34人

講師：委員長・委員2人

運営：委員1人・事務局2人

議事：(1) 重層的支援体制整備事業への取り組みの難しさ

- (2) 重層的支援体制整備事業を理解するための「A+B+Cモデル」
- (3) あったかふれあいセンター事業を重層的支援体制整備事業の視点から振り返る
- (4) 5つの重層的支援事業の配列+各重層的支援事業に含まれている「体制整備」の要素
- (5) あったかふれあいセンター事業の体制整備からBを考える
- (6) 重層的支援体制整備事業の評価活動のステップ

4) 研修教材の検討会

開催日：2022年2月22日（火）14：00～16：00

会 場：WEB会議

参加者：委員長・委員8人、自治体43人、オブザーバー2人、厚生労働省7人、教材編集委託業者1人、事務局2人

- 議 事：（1）開発途上の教材の解説
 （2）教材の完成に向けての改善

【C：作業委員会】

- 第1回 2021年7月14日（水）WEB会議
 参加者：委員長・委員5人、事務局2人
 議 事：研究事業概要説明、研究の方向性について
- 第2回 2021年7月22日（木）WEB会議
- 第3回 2021年8月19日（木）WEB会議
- 第4回 2021年8月25日（水）WEB会議
- 第5回 2021年9月16日（木）WEB会議
- 第6回 2021年9月24日（金）WEB会議
- 第7回 2021年10月20日（水）WEB会議
- 第8回 2021年11月2日（火）WEB会議
- 第9回 2021年12月9日（木）WEB会議
- 第10回 2022年1月6日（木）WEB会議
- 第11回 2022年1月11日（火）WEB会議
- 第12回 2022年1月19日（水）WEB会議
- 第13回 2022年2月4日（金）WEB会議
- 第14回 2022年2月17日（木）WEB会議

評価指標開発委員会

	所 属	役 職	氏 名
委員長	日本福祉大学 大学院	特任教授	平野 隆之
委員	同志社大学 社会学部	教授	永田 祐
委員	関西学院大学 人間福祉学部	教授	藤井 博志
委員	日本福祉大学 国際福祉開発学部	教授	吉村 輝彦
委員	高知県子ども・福祉政策部	部長	山地 和
委員	仙台市健康福祉局地域福祉部 社会課（宮城県）	課長	西山 祥子
委員	長久手市地域共生推進課 （愛知県）	地域共生推進監	國信 綾希
委員	全国社会福祉協議会地域福祉部	部長	高橋 良太
委員	広島県社会福祉協議会 地域福祉課	地域共生社会推進担当	高原 伸幸
委員	阪南市社会福祉協議会 （大阪府）	事務局次長	猪俣 健一
委員	釧路社会的企業創造協議会 （北海道）	代表理事	櫛部 武俊
委員	塙山学区住みよいまちをつくる会 （茨城県）	会長	西村 ミチ江
委員	全国コミュニティライフ サポートセンター	理事長	池田 昌弘
オブザーバー	日本福祉大学 福祉政策評価 センター	研究員	奥田 佑子

事務局：全国コミュニティライフサポートセンター 小野寺 知子・宇城 絵美

【執筆分担】

平野隆之	00・01・02・03 (3-④以外)・06・07
永田 祐	03 (3-④)・04(1-3)・05
藤井博志	04 (4)・08 (1-5)
猪俣健一 井岡仁志 (ローカリズム・ラボ)	04 (4)
高原伸幸	08 (6)

厚生労働省社会・援護局 令和3年度社会福祉推進事業

『重層的支援体制整備事業による体制整備に向け市町村内の事業実施体制の評価指標の開発に関する調査・研究事業』

重層的支援体制整備事業における評価活動のすすめ

所管課エンパワメント・ハンドブック

2022年3月28日

評価指標開発委員会・平野隆之 編

特定非営利活動法人全国コミュニティライフサポートセンター (CLC)

〒981-0932 宮城県仙台市青葉区木町16-30 シンエイ木町ビル1階

TEL 022-727-8730 FAX 022-727-8737

<http://www.clc-japan.com/>

編集協力・制作：(有)七七舎

表紙デザイン：石原雅彦

印刷：モリモト印刷株式会社

