

# 包摂型社会政策において「制度の狭間」を乗り越える条件<sup>1</sup> 世田谷区の取り組みから

## Conditions for Overcoming "Blind Spot" in Inclusive Social Service Delivery

From the Case for Setagaya City

キーワード：『制度の狭間』『地域共生社会』『相談支援』『アセスメント』『地域行政制度』

荒見 玲子

ARAMI, Reiko

(名古屋大学大学院法学研究科 教授)

### 1. 「制度の狭間」という根本問題と対応策としての包括的な支援

#### 1.1 本稿の課題

本稿では、近年の「孤独・孤立」や「居場所」など社会的孤立を伴う福祉課題に関する国および自治体の政策対応を検討しながら、「制度の狭間」問題を乗り越える条件について論じていく。生活困窮者自立支援制度から2023年6月7日に公布された「孤独・孤立対策推進法」まで続く一連の地域共生社会政策では、個々のニーズに即した「切れ目なく息の長いきめ細かな支援」「地域における包括的支援」を推進することに重点が置かれている。これらを自治体において実施していくためには、既存の専門職間の連携や機関間の連携、住民主体の活動や住民活動と専門職の連携のあり方などを行政と地域において再編制し、制度化していくことが求められる。しかし、現状の自治体を取り巻く政策資源の制約からはこのような取り組みは簡単ではなく、既存研究でも実務でも会議体の多用や協議会方式など様々な方法が模索されてきた。

本稿では、世田谷区の地域包括ケアの地区展開、地域包括ケアシステムとひきこもり支援に関わる政策実践を参考にしながら、自治体における組織管理・地域マネジメントにおける連携の制度化が内実を伴うために必要な条件について検討を行う。こうした地域共生社会政策、特に「孤独・孤立」や「居場所」など社会的孤立と関連付けられた各種施策は、相談支援を中心とした手法が用いられる。しかし、多くの自治体では、行政が相談支援を行うほどの人的資源を有しておらず、専門性をもつ専門職やボランティアなど様々な民間主体に支援を委託している。本稿で事例研究を行う世田谷区も地域包括支援センターであるあんしんすこやかセンターをすべて委託で運営している。こうした相談支援に従事する人々に十分に行政が資源をさけていない状況については、待遇の問題やジェンダー化されているなど近年では課題も多く指摘されているものの、こうした体制がもつ利点・限界が連携状況にどのように影響を与えるかについての検討はほとんどない。したがって本稿では「相談支援」を委託化するなかで、「制度の狭間」問題を乗り越える条件について探っていくことを目指す。

以下では、まず「制度の狭間」とは何かについて検討（第1章）を行った上で、国の政策の動きを概観し課題を指摘したうえで（第2章）、事例研究を行う上での理論的な着眼点を提示し、第3章で世田谷区の施策について検討を行う。第4章で、世田谷区がどのような方法で「制度の狭間」を乗り越えようとしているのか分析をし、結論と今後の課題を示す。

## 1.2 「制度の狭間」問題とは

行政学では、「制度の狭間」問題とは、「対象者や属性別に発展してきた制度や多岐にわたる行政活動の分業体系の再編制が政策環境の変化に追いつかず、実際の政策ニーズに対して恒常的な空白や隙間が生じる」という課題<sup>2</sup>を指す。どのような行政領域でも起こり得る行政の逆機能の一種ともいえるが、社会政策においては、分業体系の空白・隙間により、必要な人にサービスや支援の手が届かない可能性を高め、セーフティネットの機能不全に直結するために、住民への実害が大きい。

「制度の狭間」問題は様々な種類が想定できる。実務レベルでは、例えば、ひきもこり、孤独・孤立、ヤングケアラー問題や、金銭管理の問題のように「既存の制度の対象にならず行政が積極的に動きにくい」課題を指すことが多い。しかし、社会福祉領域においては、既存の制度の対象にならない課題は、8050問題やダブルケア、多頭飼育などの複雑的・複合的な個別問題や、支援拒否などサービスにつながらない住民への支援なども含まれる。複合課題は分業した行政の調整問題にかかわり、サービスに繋がらない課題（アクセシビリティ）は日本の福祉行政の特徴の一つである申請主義と関連する。したがって、いずれも行政の分業問題に端を発すると考える。したがって、本稿では、「制度の狭間」問題とは、複合課題、狭義の制度の狭間、アクセシビリティすべての要素を含めて論じることとする。

## 1.3 先行研究

本来、政策とは、「現在、又は将来予測される問題を的確に解決するために、問題の解決の考え方や具体的な解決手法を、あらかじめ定めておくこと」（秋吉ほか2020:4）と定義される（秋吉ほか2020など）。そのため、社会サービスの多くの分野では、人生において典型的と想定できるリスクや課題を想定し、その解決を目的として手段を積み上げ、それにより属性別や対象者別のリスクに対応した制度の発展や専門分化が進み、典型的な課題に対する支援が成熟してきた。他方、その結果、複合的な課題や想定されていないリスクへの対応が難しく分業体系の空白・隙間により必要な人に必要なサービスや支援の手が届かないことが、セーフティネットの機能不全に直結するため、「制度の狭間」問題は政策課題としても問題視されるようになった。「制度の狭間」問題を解決するためには、各政策分野において、職種間連携・機関連携が求められるようになり、「多機関連携」は一種のブームとなり、多くの研究・実践が生み出された。

他方、分業により生じた空白を人や組織が「連携」することで隙間をなくそうとしてきた個別政策分野とは異なり、行政現象を横割りの視点で捉えようとする行政学では、逆方向での理論的な課題に焦点をあててきた。すなわち、セクショナリズムを問題とし重なりをなくす「組織間連携」についての議論がなされてきた<sup>3</sup>。こうした研究動向に対して伊藤（2011; 2019）は、「冗長性」という概念を導入し、重なりのある複数の「連携」により「制度の狭間」問題の解消を行う可能性を示していた。荒見（2020a; 2020b; 2021）は、地域包括ケア体制の実施を検討しながら、分野横断的な連携と境界橋渡し機能を理論的に検討した上で、分野横断的連携における冗長性を考える際には、専門職の配置、機関連携の拠点となる場所の設置、行政内の連携と縦割りの解消方法、専門職の縦割りに地域という横串をどのように通すのかについて、各自治体が地域資源に応じて編制していることを明らかにした。

また、地域福祉分野では、孤独・孤立対策や相談支援に基づく社会福祉、地域共生社会政策の展開と関連付けられる「制度の狭間」は、もう少し広い文脈で「社会保障制度の狭間」として議論されている。例えば、日本の社会保障が社会保険（防貧）と公的扶助（救貧）に分離、新しい生活困難層に対応できておらず、自助社会や制度の縦割り特徴で、新しい生活困難層が生じているという議論（宮本 2022）や、「家族」「企業（＝雇用）」「地域のお互い様の精神」による保障を前提に成立していた日本型社会保障システム、日本型福祉社会論と1980年代以降の福祉国家の縮減期以降の実際の社会とのギャップが生じている（野口 2022）という議論である。既存の社会保障制度やソーシャルワークの課題の「克服」「補完」<sup>4</sup>とも呼べそうな視点であり、こうした議論から「制度の狭間」を乗り越える方策として、①「つながりつづけるアプローチ」、②支援を「提供する側」と「利用する側」の区別をしない参加支援といった包括的な支援の必要性が論じられてきた。専門職による伴走型支援と地域の居場所などにおける様々な活動等を通じて日常の暮らしの中で行われる地域住民同士の支え合い、参加や学びの中で役割や生きがいを創出する支援の2つの実践を両立する方法を探る必要が論じられ、これらの議論が現在の地域共生社会政策の理論的基盤となっている。

このような地域福祉分野の議論は、ソーシャルワークを行う行政サービスへの理解、人的資源管理論や財源論、組織論が抜けており、自治体における実施の際は様々な困難が伴うことが予想される。特に既存研究で等閑視されているのは、民間主体が「相談支援」「伴走型支援」を実施している点である。民間主体が委託契約に縛られ権限も資源も制約されながら支援や地域資源開発を行い、彼らのスクリーニングを元にした仕組みの構築により、行政が「制度の狭間」を埋めていこうとする構造を検討する必要がある。

## 2. 国の政策の動き

### 2.1 相談支援の主流化

生活困窮者支援制度および地域共生社会の構想、そして孤独・孤立対策まで続く一連の政

策（以下、地域共生社会政策）は、これまでの社会保障制度の発想と異なった特徴がある。第一に、既存の属性別の定型化されたニーズへの対応としての現金給付・現物給付と対比し、非定型・複合的ニーズに対して相談支援によって問題解決をめざしている。第二に、包括的な支援体制というモデルである。制度の縦割りを克服し誰でも受け止める「相談支援」や、社会的つながりや交流の場、居場所づくりを目的とする「参加支援」「地域づくりに向けた支援」という手法から構成される（宮本ほか編 2023:4）。以下ではこうしたアイデアの政策化を相談支援の主流化と捉え、その経緯を検討する<sup>5</sup>。

## 2.1.1 生活困窮者自立支援法

2008年のリーマンショック後の雇用環境の悪化の際に、社会保障の制度の狭間に置かれていた生活困窮者の支援の必要性から、当時緊急的に実施された基金訓練（後の求職者支援制度）、住宅手当、生活福祉資金貸付の拡充等の第二のセーフティネット<sup>6</sup>を体系化したのが2013年の生活困窮者自立支援法（鏑木 2020、宮本ほか編 2023）である。困窮者に対する包括支援や伴走型支援の発想が現れていたのが「人によるワンストップ・サービス」というアイデアである。2010年5月、民主党政権下の緊急雇用対策本部に「セーフティ・ネットワーク実現チーム」が設置され、「個別的」「継続的」「制度横断的」な個別支援が必要だとし、パーソナル・サポート・サービスの必要性が提起された（宮本ほか編 2023）。「翼プロジェクト」と名づけられた省内検討会では、相談支援を制度の中心とする発想が生まれた（宮本編 2023）。

2012年4月より始まった社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」の中間まとめ（2012年7月）においては、生活支援戦略の基本目標として経済的困窮と社会的孤立からの脱却を促進することが掲げられ、そのため「縦割りではない包括的な総合相談体制の強化等を図る」とされている。のちに自治体からの理解が得られなかったことや稼働年齢層の生活保護受給の増加などの社会情勢を踏まえ、制度の対象は経済的困窮飲み絞られたが、ここで属性別に対応をしないで繋がり続けるというアイデアが制度化された。第一に、社会関係へのコントロールをすること、第二に、生活保護ではなく関係性の貧困への焦点をあてることで、ソーシャルワーク機能を制度の根幹に据え、社会保障制度そのものの転換を目指していたといえる（宮本ほか編 2023）。この特別部会の報告書では、新たな相談支援のあり方として「チームによる支援」「関係機関によるネットワークづくり」「アウトリーチの拡充」「地域づくり」「包括的・個別的」「早期的・継続的」「分権的・創造的」といったキーワードが理念として提示された（鏑木 2020:28）。

生活困窮者自立支援制度により、第一に、福祉六法に基づき戦後に形作られてきた日本の社会福祉の仕組み、すなわち高齢者福祉（介護保健を含む）、障害者福祉、児童福祉、生活保護に加え、5つ目の福祉分野が創造され、制度によって生活困窮者の実体が可視化された。第二に、この5つ目の分野が他の福祉制度とも連携して個人を支援する横串の制度側面を

もつ。福祉事務所設置自治体に、自立相談支援事業の必須事業の実施を義務付けると同時に、国に対し、その4分の3を負担することを義務づけた。第三に、23条の条文から構成され、シンプルで、現場に裁量を委ねた柔軟性の高い設計になっている。その結果、人的支援を中心とした法体系、制度を通じた地域づくりの考え方、つながること自体を評価する、「つながる」ということそのものが支援たり得るという考え方が生まれたのである。こうして生活困窮者自立支援制度から「断らない相談支援」という支援姿勢が生まれ浸透していった（鏑木 2020）。

### 2.1.2 地域共生社会・重層的支援体制整備事業

地域共生社会の議論の起点になったのは、2015年の「新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討プロジェクトチーム」がまとめた、「新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」（以下、福祉ビジョン）である。福祉ビジョンでは、今後の改革の方向性として、①新しい地域包括支援体制の確立、②生産性の向上と効率的なサービス提供体制の確立、③総合的な福祉人材の確保・育成などを検討している。地域共生社会との関係では、「新しい地域包括支援体制」の提起が重要である。「新しい地域包括支援体制」とは、本人のニーズを起点に支援を調整し、高齢者、障害者、児童、生活困窮者などの分野を問わない包括的相談と総合的なサービスを提供する仕組みである（宮本ほか編 2023:37-38）。

地域共生社会の議論は、厚生労働省が新3本の矢の経済成長重視の政策フレームの中に「厚労省らしい打ち出し」を加えられないかと模索し推進された。2016年7月、「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部が設置され、地域共生社会を基本コンセプトとした部局横断的な福祉改革を進めることが目指された。公的サービス改革WG、専門人材WG、地域力強化WGがあり、そこでのやりとりが2017年の福祉の諸改革（共生型社会サービスが導入された介護保険制度改正、社会福祉法改正など）につながる。当時、住民主体の地域コミュニティづくりを検討する社会福祉法・生活困窮者自立支援法の改正と地域包括ケアシステムの深化・推進を旗印にした介護保険法改正は内容が重なるものであった。そのため、社会・援護局と老健局との間で協議がなされ、2017年は同時改正を行い、2020年の社会福祉法の見直しの際は、最大の予算を持つ老健局が財源論も含めて共に協議するといった覚書を結ばれた。「生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会」「地域における住民主体の課題解決力強化・相談支援体制のあり方に関する検討会」を経て、社会福祉法改正では地域福祉推進の理念規定の充実、市町村による地域住民と行政等の協働による包括支援体制づくり、地域福祉計画の策定の努力義務化等の改正が実施された。他方、改正介護保険法では、保険者機能の強化、地域包括ケアセンターの機能強化、認知症に対する総合的な施策の推進、共生型サービスの導入等の改正が行われた（宮本ほか編 2023）。

並行して行われた2018年度生活困窮者自立支援法改正法案<sup>7</sup>においては、立法時にも断念せざるを得なかった生活困窮者の定義における「社会的孤立」の明確化が目指され、水面下

での交渉が行われ、第 3 条で社会的孤立を具体的に表現することに成功した（宮本ほか編 2023、鏑木 2020）。また、自立相談支援事業等の利用勧奨の努力義務化、関係機関間の情報共有を行う会議体の設置（「支援会議」）、自立相談支援事業・就労準備支援・家計改善支援事業の一体的実施の促進などが行われた（鏑木 2020）。このときから関係機関の連携が強調されるようになったのである。

その後、2020 年の社会福祉法改正に向けた準備がスタートし、地域共生を推進するための具体策、すなわち重層的支援体制整備事業（以下、重層事業）の立案が始まる。困窮室内では地域共生社会研究会を開催し、論点整理を行い、省内では各局の審議官クラスの職員を集めた 2040 年を展望した社会保障・働き方改革本部「地域共生タスクフォース」が設置される。対外的には、2019 年 5 月に「地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会（地域共生社会推進検討会）」を設置して、社会福祉法改正に向けた検討をはじめ。「ここでは、具体的な課題解決を目指すアプローチ」と「つながり続けることを目指すアプローチ」が支援の「両輪」と考えられるアプローチで、「伴走型支援」の発想が生まれ、また断らない相談支援、参加支援、地域づくりに向けた支援の 3 つの支援を一体的に行う市町村の新たな事業を創設すべきという提案がなされた。そして最終的には、属性別の支援体制で十分に対応できなかった、地域住民の複雑化・複合化した支援ニーズに対応する市町村の重層的な支援体制の構築の支援として「重層的支援体制整備事業」が創設された。この事業は任意事業だが、事業実施の際は、包括的相談支援事業（断らない相談支援）、参加支援事業、地域づくり事業を一体的に行うこと、それを支える事業として、アウトリーチ等を通じた継続的支援事業、多機関協働事業が位置づけられた。また、相談・地域づくり関連事業に係る補助等について一体的に執行できるよう交付金を交付することとなった。この重層事業の交付金の設計は議論を呼んだ。重層事業の交付金スキームは、介護、障害、子ども・子育て、生活困窮の 4 分野の補助金を一体化し交付することで、属性や世代を問わずに相談支援・地域づくりの事業に充てられるというものをめざしていた。しかし、既存事業の財政運営にはそれまでの経緯があり、形式もさまざまだったため一体化することによる予算減少の懸念が強く難航した。加えて、国の予算書のルールでも部局単位で構成されている「項」を超えて予算を移用する場合は、国会の承認が必要となるので、重層的支援事業の執行が目的外利用とならないような財政スキームを考案する必要があった。最終的には、重層事業の交付金は、総事業費を各制度の過去実績額で按分して、各予算の「項」に分散して計上する仕組みがとられた。事業縮小の懸念をなくすために地域住民や関係機関が認識の共有を行う「重層的支援体制整備事業実施計画」のプロセスをいれたという（宮本ほか編 2023）。また、重層的支援体制整備事業実施計画の策定や、多機関協働事業における重層的支援会議や支援会議の設置も求めている。

### 2.1.3 孤独・孤立対策推進法へ

生活困窮者支援制度と地域共生社会の関係について、第24回生活困窮者自立支援及び生活保護部会（2022年12月6日）において、宮本委員から次のような整理がなされている。

「生活困窮者自立支援制度はこれまで制度が届きにくい人々を対象とし自立を目指し、地域共生社会の考え方は、介護・障害・子どもの分野に広げて連携させることを目指していた。地域共生社会は、厚労行政の枠内の連携だがそれだけでは完結せず、実現のためには生活困窮者自立支援制度が第1層、地域共生社会が第2層とするならば、省庁横断的な第3層というべきものが必要である。また、重層的支援体制整備事業は第2層と第3層の接合点にある。」

（宮本ほか編 2023、著者要約）という趣旨である。ここで地域共生社会を支える第3層の連携として例示されているのが、内閣官房による孤独・孤立支援や、国交省の居住支援、農水省の農福連携、林福連携である。

孤独・孤立対策は、2020年以降、新型コロナウイルス感染症の拡大により、社会全体のつながりの希薄化などを受け、2021年2月に菅政権の下で、目玉政策として推進されることとなった。社会的な孤独・孤立の問題について、総合的に対策を推進するため、行政各部の所管する事務の調整を担当させる孤独・孤立担当大臣が任命されるとともに、内閣官房に孤独・孤立対策担当室が設置された。

孤独・孤立対策担当室は、2021年3月に、孤独・孤立対策に取り組むNPO法人<sup>8</sup>に対する緊急支援策を取りまとめ、地方自治体を通じた補助金、国から直接または、国が委託・指定する団体を通じて、各団体への補助で60億円程度の予算措置がなされた。また、既存政策の整理<sup>9</sup>と並行し、「ソーシャルメディアの活用」「実態把握」「孤独・孤立関係団体の連携支援」の3つのタスクフォースを立ち上げ（大西 2023:63）、オンラインで24時間365日支援施策や公的窓口の情報を調べる事ができるポータルサイト<sup>10</sup>の作成、全国調査の実施<sup>11</sup>（2021年12月）、NPOや社会福祉法人、自治体など約400以上の団体が参加する「官民連携プラットフォーム」<sup>12</sup>が立ち上がった（2022年2月）。

政府レベルでも2021年3月から現在までに、孤独・孤立対策担当大臣を議長とし、関係省庁の副大臣及び内閣府の関係特命担当大臣を補佐する副大臣から構成される孤独・孤立対策に関する14回の会議で検討を進めながら、「孤独・孤立対策の重点計画」（2021年12月28日）が策定された。上述の「官民連携プラットフォーム」において3つの分科会「1. 声を上げやすい・声をかけやすい社会」に向けた取組の在り方」「2. きめ細やかな支援や、地域における包括的支援に向けた行政（国・地方）・民間・NPO等の役割の在り方」「3. 相談支援に係る実務的な相互連携の在り方」が設置され、幹事団体を中心となって議論をとりまとめた。ここでの議論を大きく反映し、孤独・孤立対策の重点計画は改定（2022年12月26日）された。

その後、2023年6月7日に孤独・孤立対策推進法が公布された。この法律では、基本理念として第一に、孤独・孤立の状態は誰にでもいつでも生じうるものであること、孤独・孤

立の状態にある者及びその家族等（当事者等）の立場に立って支援を行うこと、第三に、孤独・孤立の状態から脱却を目標とすることなどが定められた（2条）。内閣府に特別の機関として、孤独・孤立対策推進本部（重点計画の作成等）を置き、地方公共団体においては、関係機関等により構成され、必要な情報交換及び支援内容に関する協議を行う孤独・孤立対策地域協議会を置くよう努力義務が規定された（15条から19条）。基本的施策としては、孤独・孤立対策の重点計画の作成、孤独・孤立対策に関する国民の理解の増進、多様な主体の自主的活動に資する啓発・相談支援の推進、関係者の連携・協働の促進・当事者等への支援を行う人材の確保・養成・資質向上・地方公共団体及び当事者等への支援を行う者に対する支援、孤独・孤立の状態にある者の実態等に関する調査研究の推進（8条から14条）が定められている。この孤独・孤立対策推進法は2024年4月1日が施行期日になっており、自治体でも孤独・孤立対策が本格的に実施されていくことになるかとされている。生活困窮者自立支援法からの相談支援の主流化をさらに進める内容となっていると同時に、こうした支援を行う民間主体の支援を進めるという特徴を見出すことができる。

## 2.2 相談支援の主流化に基づいた地域福祉の政策化の特徴

このような一連の地域共生社会政策の政策展開は、社会福祉の研究者の間では、「地域の諸主体が長年積み上げてきた地域福祉の政策化であり到達点（中間成果）の一つだ」と評価されている（加山 2023:49）。たしかに、2000年の社会福祉法改正以後、地域福祉計画を法定化がされても、自治体や地域の自主性に取組が任されている中で、予算や制度という形にまでは結実しなかった取組みが見直され、予算や制度として「地域」、「横割り」の視点が導入され、「制度の狭間」問題を乗り越える制度的基盤が構築されつつあるという点では、地域福祉（運動）の一定の成果であるといえる。加山（2023:48-50）も指摘するように、20世紀型社会保障の特徴である申請主義・個別的給付（現金給付・現物給付）に基づく「実体的な給付」、客観的・統一的な基準に基づくトップダウン方式に近いものであるのに対し、こうした地域共生社会政策は、政策手法としては相談支援の主流化に基づく。すなわち当事者参加型であり、アウトリーチと手続き的給付と呼ばれる伴走型支援を重視し、官民の多機関協働が必須であり、ボトムアップ方式を含み「地域によって異なる問題の質量、社会資源の多寡、合意形成の方法等に即して柔軟にプログラム化できること」（加山 2023:49）ができる。

しかし、こうした相談支援の主流化に基づく地域福祉の政策化は、以下の課題を指摘できる。第一に、取り扱う範囲が広いわりに政策実施のリソースが足りず、そのしわ寄せを特定の主体が被る可能性である。相談支援は、人的支援が中心のため、従来のスキームに比べ予算には縛られにくいものの人的資源には限界が伴う。新しい福祉分野が創設されても、福祉全体でリソースが増えていなければ、リソースの再構築・再配分を減らしながら配分したり、隙間を埋める施策を丸投げできる主体（NPO等や地域の支援団体）に安価でまると渡す



ことになる可能性がある。政策を実施する自治体においてもそもそも資源と手段が不足しており、既存政策と相談支援に基づいた制度の狭間の政策フルサポートの充実した政策は、日本における福祉国家の水準を考えると常に難しい<sup>13</sup>。行政の役割は、少ないリソースをもとにした調整が主になってしまい、一番重要な実際の支援は外部化してコストを下げることになる。専門職に任せるといえば聞こえがいいが、そのような人材は遍在しておらず、特に人的資源の確保の観点から自治体や地域資源に与える負荷は大きい。

第二に、調整・連携が必要とされ、また支援の成否に結びつく仕組みになっているものの、既存の縦割りを乗り越える具体的な方策としては会議体の設置による対応が主で根本的な解決にはなっていない。重層事業で福祉分野における属性を超えた包括的な補助金交付が目指されているが、現状の自治体の状況を見れば焼け石に水で縦割り解消の効果は薄いと考えられる。日本の行政の特徴は最大動員システム（村松 1988）といわれるように、本来的に少ないリソースで、行政の所管に対応した地域の団体にリソースを提供しながらグレーゾーン組織として活用し、施策の実進を進めていくスタイルである。各団体の主業務は既存の縦割りに基づく予算で支えられているにもかかわらず、追加業務部分だけ包括性をもっていても柔軟な対応は難しいだろう。実際、地域共生社会の実現のための三層構造の議論にあるように、生活困窮者は既存の制度の連携・調整、地域共生社会は厚生労働行政内の連携・調整、孤独・孤立対策は省庁を超えた連携が求められている。いずれも既存の所管体系も地域団体も含めた自治体行政の所管体系も大きく変わらないまま、現場の福祉対人専門職に連携・調整が求められることで、連携・調整のコストが本来必要な水準よりも高くなると考えられる。その結果、本来リソースを割くべき業務に十分に取り組みなかつたり、第一線職員論でしばしば指摘される、クリーニングが行われる可能性もあり得る。自治行政の分野では文脈は異なるものの「公共私連携」といった形で地域社会の支え合い機能を回復させる政策に長年取り組みながら、十分な成果は得られていないが、自治の専門性をもたない福祉対人専門職にこの役割を担わせるのは、ソーシャルワークの専門性だけでは乗り越えられない難しさが伴うだろう<sup>14</sup>。

第三に、新自由主義的な対応である。これらの施策は困っている人にリソースを直接届けないため、予防的施策が中心になってしまい、効果が見えにくい。加えて最終的には自立を促すことが政策目標になっている。困窮者支援におけるワークフェア政策の課題は多く指摘されている所ではあるが、例えば、孤独・孤立支援政策でも、孤独・孤立を問題化し、解として居場所をつくるというシンプルな公式だが、困っている人に「つながる」ための自助努力を要求する（鴻巣 2023:1）という指摘もある。その自立・自助努力を選ばないのであれば、孤立は自己責任、「困っている人のための居場所」だけが可視化し、切り離されていく、つながりによる管理に転じる可能性があり、結果的に排除の強化につながる可能性を持つことが指摘されている。相談支援も同様の可能性をもつ。

## 2.3 事例分析の視点—包摂型社会政策における「制度の狭間」の克服の仕方

こうした課題はあるものの、自治体現場においては、国が提示した政策のうち必要な施策は取り組まざるを得ない。荒見（2020a; 2020b; 2021）で論じたように、地域包括ケア体制の実施以来、各自治体は行政内の連携と縦割りの解消方法、専門職の縦割りに地域という横串をどのように通すのかについて、各自治体が地域資源に応じて編制をしている。しかし、相談支援に基づく包摂型社会政策について自治体がどのように取り組んでいるのか検討している既存研究は少ない。相談支援は対人専門職による第一線対応を伴い、「つながり続ける」ことが求められるため、これまでの高齢者を中心とした地域包括ケア以上に分野横断的な連携が難しいことが予想される。加えて、特に都市部の自治体においては、現状こうした対人業務は専門性をもった民間主体に委託されることが多く、委託のあり方全体が民間主体の活動可能性、ひいては対人業務の成果に影響を与える。

したがって、自治体が自らの地域資源を再編制しながら一連の共生社会政策において『制度の狭間』を乗り越えようとしているのか、次の視点に着目から検討をしていく。第一に、様々な会議体における連携のマネジメントを誰がどのようにしているのか。第二に、対人業務の際にクライアントに対する判断・スクリーニング（People Processing）（Protta 1979）を誰がどのように行う仕組みとなっており、制度の狭間に落ちないような工夫がどのようになされているのか。第三に、窓口の振り分けや第一線対人業務を行う主体の連携をどのような仕組みでマネジメントしているのか。第四に、第一、第二の点について行政と実施する主体の間でどのような分業がなされているのか、の四点である。

## 3. 世田谷区的事例

### 3.1 事例選択と世田谷区の「制度の狭間」への取り組み

本章では、東京都世田谷区を対象に、「制度の狭間」問題に取り組む際に、どのような課題が生じるのかについて明らかにするために、事例研究<sup>15</sup>を行う。

世田谷区を事例研究の対象にしたのは、第一に、仮説構築型的事例研究に適しているからである。世田谷区は人口 91 万 5439 人<sup>16</sup>と政令市相当の自治体規模であり、規模に応じた行政能力を有し、重層的整備体制事業や孤独・孤立対策推進法が展開される以前から、国にも注目されるモデル例となり、国にも政策提言を行えるような先進的な施策を展開している。第二に、その自治体規模から行政資源を多く保有できていても、「制度の狭間」の問題や困難な事例の発生頻度も高いことが想定されるからである。第三に、行政資料が豊富で政策の全体像を研究しやすいからである。

以下では、世田谷区における「制度の狭間」問題にどのようなアプローチを行っているかについて記述していく。世田谷区における地域包括ケアシステム全体の構造について概観し、次に、複合的なニーズを抱える事案が多いひきこもり施策と高齢者介護予防領域の施策展開について確認していく。なお、世田谷区においては、2023 年度まではひきこもり施策

が地域共生社会政策の重層的支援体制整備事業として推進されている。孤独・孤立対策については、世田谷区では、明示的な施策というよりも、重要課題の複雑化、複合化として捉えており、世田谷区の保健医療福祉の各分野に共通する基本的かつ横断的な施策の方向を示す世田谷区地域保健医療福祉総合計画（2024-2031年度）の案<sup>17</sup>のなかで、「複雑化・複合化した課題を抱える方への支援」「困る前に支援ができる地域づくり」「保健・医療・福祉及びその他の分野との連携強化」「人材不足への対応」といった重要課題の背景として「地域コミュニティの分断から発生する社会的な孤独・孤立」と言及されている。また、本稿で扱う世田谷区の施策については、日常の生活課題に限定し、災害時における対応については除外する。

### 3.1.2 前提としての地域行政制度

世田谷区では、本庁の各組織に加え、区内を「地区、地域、全区」の3層に分けて区政を運営する地域行政制度が取られている。昭和49年の区長公選制導入後の初の公選区長である大場区長により<sup>18</sup>自治体内分権を進めるために、地域行政の検討がスタートし、12年間の検討を経て<sup>19</sup>、区内を5つの地域（世田谷・北沢・多摩川・砧・烏山）に分け、それぞれに総合支所を配置し、地域行政制度が平成3年度より導入されたことで、5つの地域を中学校区程度の広さの全28区にわけ、区行政機関の管轄区域についても整合を図り、全区的な課題は本庁（全区）で、地域の課題は総合支所（地域）で、区民に最も身近な地区の課題は出張所（地区）で扱う仕組みが整備された。保健所と福祉事務所を統合再編し保健福祉センターを設置したり、出張所改革を経て、総合支所には区民生活とまちづくりに関わる部署<sup>20</sup>と保健福祉センター<sup>21</sup>が設置され、平成28年までには全地区にまちづくりセンターを配置している。こうした地域行政制度は、これまで法的な根拠がなかったことと、更に地区が「区民生活を包括的に支援する地区の行政拠点」となるように改革を進めるため、令和4年10月に地域行政推進条例を施行し、地域行政推進計画を策定している。この計画においては、地域包括ケアの地区展開を位置づけるとともに、まちづくりセンターに総合調整機能を付与している。これは、まちづくりセンターが地区の現状や課題を広く把握し、自分の地区の資源等の分析を行い、地区アセスメントを実施していることを前提に、まちづくりセンター、あんしんすこやかセンター、社会福祉協議会、児童館の四者連携会議でまちづくりセンター所長が中心となり福祉の相談窓口の区民の困りごとを共有し、課題解決を行うとともに、必要な場合は社会資源の開発を進めることとなっている。ゴミの放置、多頭飼育、年金など保健医療福祉以外の社会保障関係など、必要な場合は専門部署につなぐことも含めて、地域に身近な困りごとは、すべてまちづくりセンターに設置されている福祉の相談窓口で解決できるような仕組みを目指している。

### 3.1.3 世田谷区の所管体制

保健福祉領域においては、本庁組織では筆頭課の保健福祉政策部、高齢福祉部、障害福祉部、子ども・若者部・保健所が設置され、全区的な施策・予算等を扱う。全区的に設置されている組織・事業所は本庁組織が所管しており、例えば地域包括支援センターであるあんしんすこやかセンター<sup>22</sup>（以下、あんすこ）の委託・契約や、認知症在宅生活サポートセンターの委託は、本庁組織の介護予防・地域支援課が行っており、後述のひきこもりへの対応をおこなう「リンク」や、生活困窮者自立支援センター（ぷらっとホーム世田谷）の所管は生活福祉課となる。政策・予算については保健福祉政策課が所管する。

各総合支所の保健福祉センターにおいては、生活支援課（生活保護など）、保健福祉課（高齢・障害など）、健康づくり課（母子保健・精神保健）、子ども家庭支援課（児童福祉）を設置している。生活支援課や健康づくり課、子ども家庭支援課は所管業務が比較的明確なのに対し、高齢・障害にかかわる地域支援、子どもの障害、高齢と障害など複合課題に関する取り扱いや、地域への個別の助言・支援など地域包括ケア体制を支える業務の多くは保健福祉課が担っている。課にまたがるケース、サービスがつかないケース、所管課が明確でないケースは、あんすこのバックアップとして一旦は保健福祉課が対応する。地区での困難な事例に関しては民生委員や町会とのやり取りも通常はあんすこが行っているが、直接保健福祉課に地域の住民から連絡が入ることもある。

世田谷区では後述の通り、地域包括ケアシステムの地区展開の「福祉の相談窓口」の主要機関はまちづくりセンターだが、福祉に関する相談は主にあんしんすこやかセンターが受けている。また、地域支援や啓発活動も行う窓口機関である。

生活困窮・子ども・高齢・障害など課題がはっきりしており、利用すべき各種行政サービス・支援が明確な場合は各部署が対応する。他方、介護認定を受けていない人などで、あんすこの介入が難しいもの、安否確認などの緊急対応や、虐待をはじめとする深刻な事案、困難ケースは、あんすこから報告があがり、保健福祉課が連携対応するという役割分担になっている。行政介入の場合は、あんすこなどの窓口機関では委託のため、鍵を壊す際の弁償などの予算上も含め難しいので、あんすこも対応するが、安否確認のため支援者が自宅の鍵を壊して介入する必要があるケースの場合には、経費（弁償代）の関係も含め、保健福祉課が警察・消防と連携し、バックアップを行っている。

他方、特定の課題につながらない高齢者の生きがい支援や、住民の社会参加については、本庁の市民活動推進課、総合支所の地域振興課、まちづくりセンターが所管することになる。

第2章で述べた国の重層的支援体制整備事業については、地域包括ケアの地区展開の適用がなされているものの<sup>23</sup>、2023年度時点では、多機関協働事業とアウトリーチを通じた継続的支援をぷらっと世田谷（生活困窮者自立支援センター）・メルクマールせたがや（子ども・若者総合相談センター）・リンク（ひきこもり相談窓口）の予算に、参加支援事業については、ピアサポーター活躍支援・みつけば（発達障害の対象年齢拡大・ニューロマイノリ

ティ)の予算に、というように、今まで区では予算獲得が難しかった分野に切れ目のない支援をしていくために重層的支援体制整備事業の予算を当てている<sup>24</sup>。これは重層的支援体制整備事業の予算が一本化されたとはいえ、既存の自治体組織体制自体は縦割りであること、一本化されても重層新規分しか予算額は増えておらず、重層以外の予算が一本化されていないので、2023年度時点では、地域包括ケアシステム全体の予算のどの部分を重層的支援体制整備事業の予算にあてるかという使い方になっており<sup>25</sup>、むしろ従前よりも複雑になってしまったからである。

## 3.2 世田谷区における地域包括ケアの取組み

### 3.2.1 世田谷版地域包括ケアの地区展開

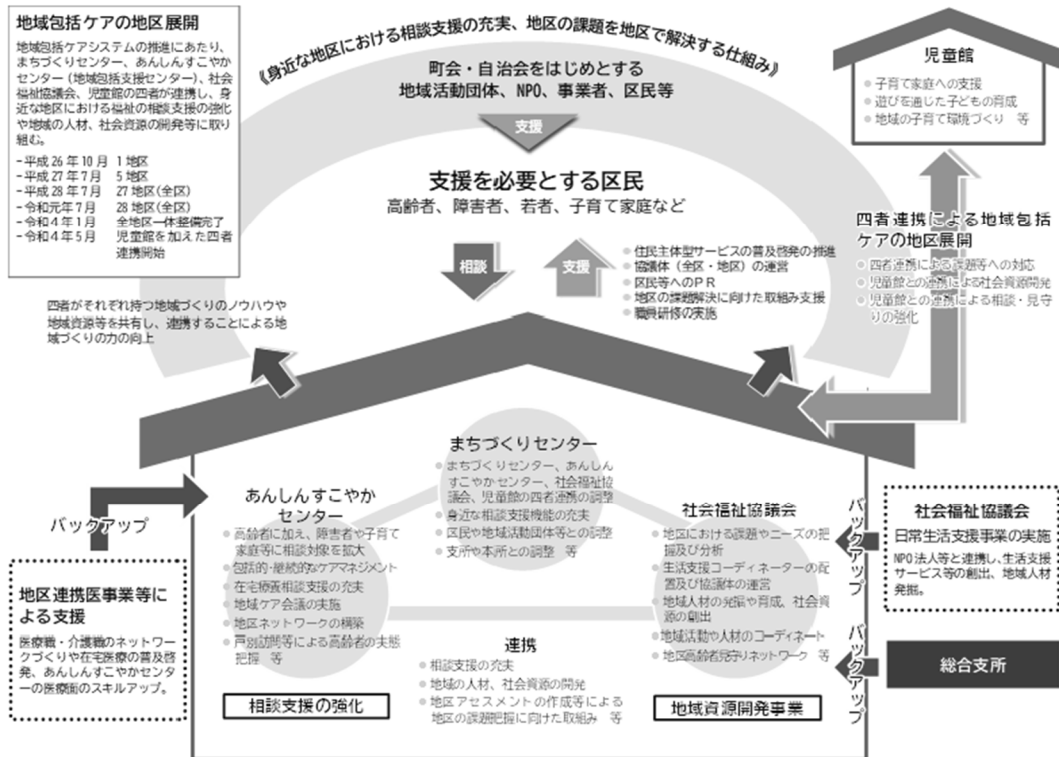
世田谷区では、2014年3月に策定した世田谷区地域保健医療福祉総合計画の策定以来、当時、国では高齢者のみを対象に展開されていた地域包括ケアシステムの対象を、高齢者だけでなく障害者や子育て家庭、生活困窮者、生きづらさを抱えた若者などすべての区民<sup>26</sup>とし、「医療」「介護・福祉サービス」「住まい」「予防・健康づくり」「生活支援」を一体的に提供してきた<sup>27</sup>。世田谷区は、3.1.2で述べた地域行政制度をとっており、行政区域の領域と福祉区域の領域が一致している。この利点を活かし、区民が福祉に関する困りごとを抱えた際に、早期に支援につながれるように、区内すべての28地区のまちづくりセンター内にあんしんすこやかセンターと社会福祉協議会を一体整備し「福祉の窓口」を設け、三者が連携した一体的な相談事業と受け付けた相談から地区の課題を抽出して行う地域資源開発の二本立ての仕組みを整えてきた。2022年5月からは三者に児童館が加わり、児童館<sup>28</sup>が子どもの地区レベルの相談拠点として位置づけられ、四者連携として子ども分野の地域資源開発も行えるようになり<sup>29</sup>、子どもと高齢者については、28地区で地域の相談拠点が整備された。

具体的には、第一に、「福祉の相談窓口」では、総合支所が保健福祉課を中心にバックアップしつつ、三者で次のような役割分担がとられている。あんすこが高齢者や分野や属性に関わらず、福祉に関する困りごとの相談を受け、アセスメントを行って、専門的な支援が必要な場合には専門の関係機関につなぐ<sup>30</sup>。まちづくりセンターは福祉に限らない区民の相談を受け内容を整理し、適切な窓口につなぐ。社会福祉協議会はサロンなど地域交流の事業、地域福祉活動、住民同士が助け合うふれあいサービスなどの家事援助や見守りなどの支援へのつなぎを行う。

第二に、地域資源開発すなわち「参加と協働の地域づくり」については、あんすこは福祉の相談窓口で受け付けた相談から地区の課題を抽出し四者連携会議に提起したり、地域ケア会議を開催したり、地域版・全区版の地域ケア会議につなげる。まちづくりセンターは四者連携の会議の開催し、地区アセスメントや地域の不足資源の分析、総合調整、地区のネットワークづくりを行う。社会福祉協議会は、地域ケア会議等に参加したり、事業者や施設等への訪問調査を実施し、地区の様々な活動主体の取組を把握して連携・支援を行ったり、四

者連携会議の結果をもとに資源開発に結びつける。児童館は社会福祉協議会や地域子育て支援コーディネーターと連携し、子ども食堂などの場作りや情報共有の基盤づくりなど子ども関連の社会資源の開発を行う。

図表 地域包括ケアの地区展開イメージ図



出典) 世田谷区地域保健医療福祉総合計画 (令和6年度から13年度) (p. 12)

図 3-1 地域包括ケアの地区展開イメージ図

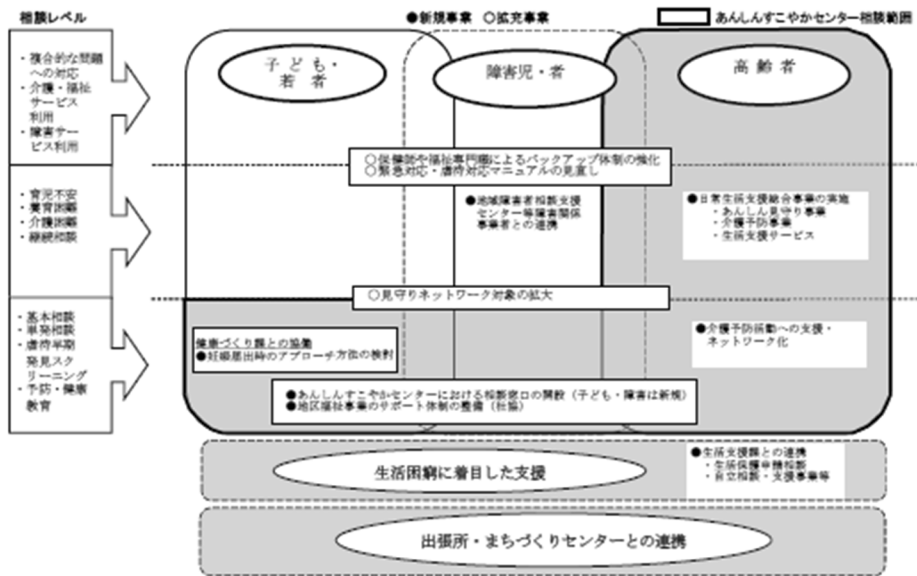
### 3.2.2 福祉の相談窓口について

あんすこでは、従来、高齢者の基本的な相談から困難事例まで扱っている。三者連携による相談拡充で、図 3-2 のように、子ども・若者、障害、生活困窮まで、基本相談を受け、どこに相談したら良いかわからない場合に適切な窓口につなぎ支援することとなった<sup>31</sup>。

そのため、保健福祉政策課が事務局の保健福祉検討 PT が相談対応マニュアルを作成し<sup>32</sup>、制度やサービス (例えば保健福祉センター生活支援課の生活保護制度や健康づくり課の子どもの健診サービス等) を理解したうえで、一次相談でおさえる事項、情報の取り方、つなぎ方、つなぎ先について整理して、毎年更新して充実させている。図 3-3 のように相談受付記録票の作成の仕方や、後述のケース検討に上げるべき事例もマニュアル化しているし、まちづくりセンターの相談マニュアルも作成されている。

例えば上町あんしんすこやかセンターでは、相談をきちんと受け止めて、関係機関へつな

ぎ、一緒に同行することもある。つなぎ先に連絡をしてフォローまでお願いするため、日ごろからの関係機関との連携は重要であり地域ケア連絡会等で顔の見える関係づくりをしている。福祉の相談窓口においては、いずれの窓口においても、来所された区民のニーズにより、適切な窓口へつないでいるが、建物の配置の関係から、上町の場合、1階にある組織であるまちセンが案内を行うことが多いという。



出典) 平成 26 年度 地域包括ケアの地区展開について  
 < 砧地区モデル事業実施報告書 > (p. 13)

図 3-2 あんしんすこやかセンターの相談範囲



出典) あんしんすこやかセンター相談対応マニュアル資料番号 2

図 3-3 2023 年度版相談受付記録表の流れ図

### 3.2.3 四者連携について

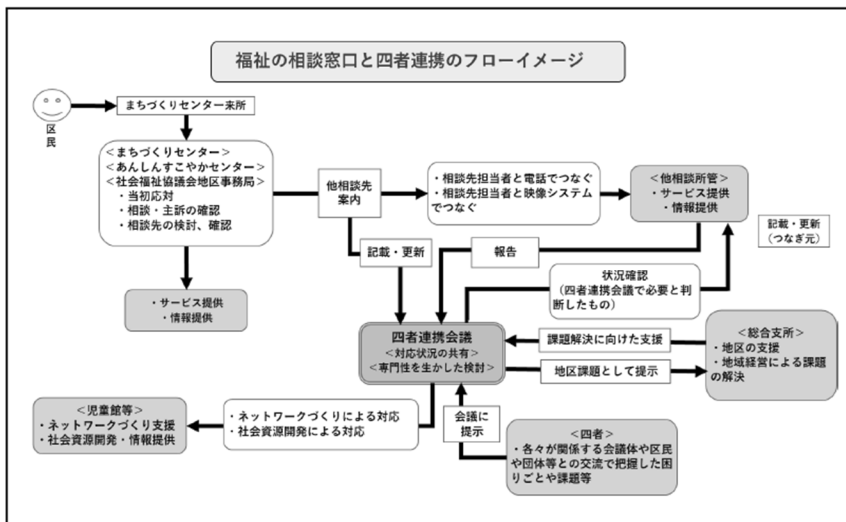
平成 28 年の地域包括ケアの地区展開を進めていく中で、2022 年 5 月から三者連携に児童館が加わり四者連携となり、さらにまちづくりセンターを、区民生活を包括的に支援する地区の行政拠点として位置づけるべく、地域行政推進計画が策定された<sup>33</sup>。従来から三者の中で行政の出先機関はまちセンしかなく、まちセンのリーダーシップや予算対応により地域の連携状況が変わりやすいことは指摘されてきた<sup>34</sup>。まちづくりセンターが中心となって、まちセン、あんすこと社会福祉協議会、児童館の四者連携会議を開催し、総合調整を行い、図 3-4 のように、会議の場での情報共有から、困難事例への対応、地域資源開発の検討を行っている。

四者連携の会議は月 1 回 1 時間半程度開催され、四者それぞれが取り組んでいる活動内容の情報共有・意見交換及び地区アセスメントに努めている。地域・地区課題がある場合はそれについての話し合いをして、対応策を考える。世田谷総合支所の場合は、世田谷総合支所の場合は、四者会議に支所長、保健福祉センター所長及び保健福祉課、健康づくり課、こども家庭支援課、生活支援課、地域振興課、地域調整課、街づくり課の課長が参加している。そして、保健福祉課では保健師とケースワーカーの 2 人、健康づくり課の地区担当保健師も参加し、支所全体でチームを編制してバックアップの体制を構築している<sup>35</sup>。四者連携会議では、活動報告で終わらないよう運営方法を工夫したり、地区の課題で解決できず困っている場合、管理職も加わり解決策を検討し具体的な活動に繋げていくという取組みとなっている<sup>36</sup>。また、四者連携会議の開催状況、課題及び優先順位、課題への取組みを地区ごとに整理したアセスメント票を作成し、地域全体での状況の確認も行っている。

四者連携により成果が出始めているのは、地域資源開発、特に活動場所に関わる課題である。しかし、世田谷地域の場合土地が少ないため何かイベントや新しい取り組みをやろうとしても場所の確保の問題が生じるが、四者の連携により課題の解決がしやすくなった。活動のアイデアについては、元々それぞれの主体がやっている活動について、人が集まるなど充実しているようであれば、そこで何かできないかなという話から、四者が情報を出し合って広がりを展開していく。団体ごとに得意分野があり、まちセンが交渉に動くことで、商店街やお寺も場所として使えるようになったり、社協は人脈に強く手伝ってくれるボランティアを確保できる。児童館が入ったので、若い世代のネットワーク、PTA などが入り多世代の交流につながっている。四者連携の会議から立ち上がった具体的な活動として、企業から居場所を無料で貸してもらうことで実現したボッチャ体験や子ども天国のイベント、社協の子ども食堂、セブン・イレブンの移動販売などがある。また、「認知症とともに生きる希望条例（2020 年 10 月施行）」に基づいて行われる認知症サポーター養成講座を発展させ、児童館で行われている近隣の大学のジャグリングサークルと子どもたちの活動に高齢者が参加することで、多世代交流ができたり、認知症に限らず、障害や年齢、属性に限らず皆が集まれる居場所づくりもできている。



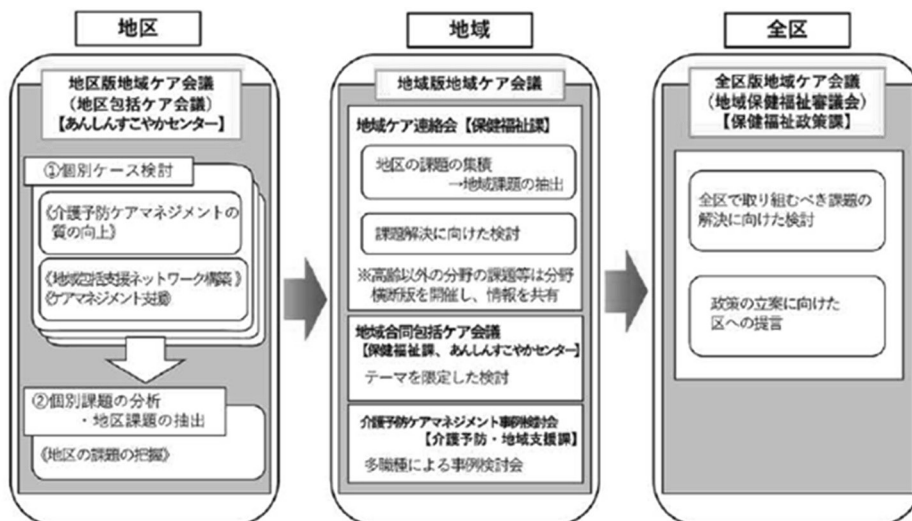
地域資源開発については、三者連携会議に児童館が加わり、連携がとれているものの子ども関係のネットワークが十分に生かされていないのは課題である。世田谷社協が各地区まちづくりセンターに配置している地区担当職員すなわち第2層の生活支援コーディネーター<sup>37</sup>は予算上1.5人（常勤＋常勤不在時の非常勤1人）であり、生活支援コーディネーターを中心に連携しているが更なる充実が必要と考えている<sup>38</sup>。



出典) 世田谷区地域行政推進計画 (令和4年10月) (p.15)

図3-4 福祉の相談窓口と四者連携のフロー

### 3.2.4 地域ケア会議



出典) 保健福祉政策課・生活福祉課「第7回 全区版地域ケア会議」(令和5年10月26日) (p.2)

図3-5 3層構造の地域ケア会議の全体像

福祉の相談窓口で日々受ける相談の多機関の連携による解決や、個々の相談から課題を抽出し地域づくりにつなげる地域ケア会議<sup>39</sup>は、地域包括ケアシステムを効果的に機能させるために個別支援と個別支援を支える地域基盤の整備を同時に進めていくことを目的としており、世田谷区では、2017年度より地域行政制度と同様に、「地区」「地域」「全区」の3層で実施している。

地区版の地域ケア会議は、各あんすこやかセンターの呼びかけで、ケアマネージャーや、介護サービス事業者、医療関係者、町会、民生委員などの関係者が参加する個別ケースの検討や、支援方法の検討、区民に関する情報交換、ネットワーク構築を目的に行う。地区版地域ケア会議はA、B、Cの3種類あり、個別のケース検討に加え、会議Aは介護予防に関し、あんすこ、ケアマネ、リハ職など専門職が参加する。会議Bは個別事例の集積から地区の課題を検討し、会議Cはより大きなテーマの地域での課題の検討が行われる。年間で会議Aが70回、会議Bが71回、会議Cが3回（令和4年度実績<sup>40</sup>）と、区全体で計144回開催される<sup>41</sup>。会議Bが重要で、必ず実際の事例から、複数の類似の困難事例や、文字通りの制度の狭間の課題などが取り上げられる<sup>42</sup>。また、会議Bを開催する際には事前に保健福祉課へ連絡し、事例の検討主旨や職員の参加等の連携に努めている。

これらの各地区で出された課題を集めてどのように社会資源を作り解決につなげるかのノウハウを地区内に広げるために地域版地域ケア会議を開催する。地域ケア連絡会（コア）、地域ケア連絡会、地域版地域ケア会議の3種類から構成される。世田谷地区では地域ケア連絡会（コア）は年に5～6回開催され、保健福祉課地域支援担当とあんすこ（場合によってはぽーとせたがやや社協も参加）で行い、地区版ケア会議のB会議で取り上げられている地区課題から地域課題への検討や情報共有を行う。世田谷地域は保健福祉課が地域ケア連絡会の所管課となり、地域課題の解決に向けた検討を行う仕組みとなっている。

地域ケア連絡会は、年に3～4回開催され、個別事例からの地域課題の共有と課題解決に向けた検討を行うとともに、関係機関との連携強化を行う。総合支所の保健福祉4課、地域振興課、本庁の関連部署、管内のあんすこ、社協、成年後見センター、ぽーとせたがや、ボランティア協会、ぶらっとホーム世田谷など支援に関わる関係機関が参加する<sup>43</sup>。例えば高齢者のひきこもりの事案などはケア連絡会で、リンクが参加したりするという。地域版地域ケア会議は年に1回の開催で、地域課題の情報共有及び解決に向けた検討を行う。また、地域内の7地区の四者を一同に介した連携の場としても機能している。参加者は地域ケア連絡会に加え、まちづくりセンター、児童館などで、管理者が出席する。

全区版地域ケア会議は年1回開催され、地域保健福祉審議会に位置づけており、地区・地域レベルでは解決が困難な課題<sup>44</sup>や、全区レベルで予算をつけて解決・施策として展開する必要があるテーマについて話し合われる。例えば、8050事例など65歳未満の子ども世代のひきこもり相談は、あんすこは80歳代の親世代の家族相談のなかで健康づくり課と連携しながら支援ができるが、親世代がなく65歳未満の精神疾患を抱えている区民を支援するに

は法的根拠がなく、これまではメルクマールは39歳までを対象としていた。3.3で述べる「リンク」は、全区版の地域ケア会議から提言で生まれたという。現在は独居・認知高齢者の経済管理<sup>45</sup>や家族がいる孤立<sup>46</sup>が課題になっている。

### 3.2.5 あんしんすこやかセンターにおける実態把握・見守り

あんしんすこやかセンターは、高齢者が住み慣れた地域で、安心してその人らしい生活を継続することができるようにするために、高齢者の生活を支える役割を果たす統合機関として世田谷区でも平成18年から地域包括支援センター<sup>47</sup>として設置された。世田谷区はあんすこの運営を現在は世田谷社会福祉事業団を始め社会福祉法人に委託を行っている。業務は介護予防・日常生活支援総合事業、包括的支援事業（総合相談支援業務、権利擁護業務、包括的・継続的ケアマネジメント支援業務）や介護予防支援（要支援認定者へのケアマネジメント）であり、職員数は28箇所非常勤55人を含む242人、1所平均約8.6人である<sup>48</sup>。

これまでみてきた通り、地域包括ケアの地区展開を行うことで、福祉の相談窓口として、あんすこで高齢者以外の相談を広げているものの、複合問題、多問題、制度の狭間等が高齢者関係の相談に対し約3%にとどまっている。あんすこが日々の高齢者の支援を通じて発見したり、介護保険サービスを利用しているなかで事業者が把握したりする機会が多いため、誰かがアウトリーチをすることが必要である。

あんしんすこやかセンターでは、介護予防・地域支援課が介護保険を利用していない高齢者の1人暮らし<sup>49</sup>、高齢者のみの世帯の名簿から一定年齢でリストアップして渡されたものを使い、健康状態、生活状況、社会孤立の状況のチェックを介護予防把握事業の一環として行っている<sup>50</sup>。例えば上町あんすこは、リスト訪問で500以上の対象者を職員が11名全員で見守りを行っている。一度行って会えなかった場合は、資料と質問票のアンケートをポスト投函し、訪問の状況とアンケートの返信状況も含め保健福祉課へ報告している。アンケートの返信がない対象者が全区で882件程度あり<sup>51</sup>、上町あんすこでは30件程度ある。返信のない人はフォローリストに掲載し、翌年度以降、実態把握訪問及び見守りフォローを強化して継続している。

加えて、問題がありそうだが、行政への申請もなくどこにも繋がらない人で、サービスの拒否、「8050」のひきこもり、介入の糸口が見えない場合、早期に支援が行えるよう見守りフォローリストを作成し、区にもリストを提出し、月1回訪問して見守りをしていく。見守りフォローリストの対象者は民生委員、商店街、町会、区など様々な地域の支援者からも連絡があった場合も含めている。また、上町あんすこでは、この見守りフォローリストに加えて、区には数字として提出しないものの、独自に、緩やか見守りを行っている。見守りフォローリストの中から、所内のミーティングでの検討を経て、定期的な見守り期間を概ね3ヶ月に1回、半年に1回ぐらいに設定し「緩やか見守りリスト」にいている。訪問は職員全員が個々で行い、見守りコーディネーター職員2名が見守りフォローリストの管理をした

り、進捗管理などもする。社協のあんしん見守り事業における見守りボランティアの配置活動も含めて支援する。なお、上町では見守りフォローリストに入れるのは平均10名くらい、緩やか見守りが60～70人くらいである<sup>52</sup>。

地域住民との連携も進めている。例えば、77歳・79歳・81歳・83歳で独居高齢者のみ世帯でかつサービス未利用者の高齢者に行く民生委員のふれあい訪問もあるため、月1回まちセンで開催される民生委員の協議会に参加し、連携を取っている。民生委員から相談を受けたり、見守り訪問について連携することもある。市民活動推進課が行っているような高齢者の居場所づくりの施策（介護予防、自主グループ、高齢者クラブ）やあんすこが行っている介護予防に関わる様々な講座ともつながりはあり、気になる人がいる場合は、あんすこでフォローし、状況に応じて緩やか見守りリストに加えることもある。

こうした実態把握や見守りをつづけることで、介護保険の在宅のサービス、施設入所、金銭の問題があるならば成年後見、経済的困窮者で生活保護が必要な場合等、各々の支援につながることを目指している。このような人海戦術による日々の訪問事業は、きめ細やかに地域住民や地域課題の把握、地域の支援ネットワークづくりに不可欠だが課題も生じている。

第一に、網羅性のなさである。民生委員のふれあい訪問もあり、類似の活動自体は複数存在している。しかし、あんすこは民間主体のため、民生委員のふれあい訪問の対象者はあんすこの訪問リストからは外し、委託事業に必要な名簿の情報だけを入手し<sup>53</sup>、それをもとにアウトリーチを行っているため、名簿の網羅性については十分ではない。第二に、人的資源の問題である。世田谷区はあんすこに事業の積み上げで1件毎の単価で支払い、年間何百件という仕様で契約している<sup>54</sup>。窓口については固定給・定額払いなどを行っている。イレギュラーな対応が多いにも関わらずこうした委託構造で常に慢性的な人手不足となっている。特に見守りにおいては、介入の糸口が見えそうなときは、総合支所の保健福祉課が同行したり、あんすこのスクリーニングの結果、困難ケース・緊急対応は、同じく保健福祉課が対応を行い、またあんすこの職員の方の定着支援は、委託元の介護予防・地域支援課が行っているものの、十分とはいえない。

あんすこは訪問事業や相談対応だけでなく、地域資源開発にも取り組んでいる。訪問事業と同様、地域資源に足を運んで人間関係作ったり、他の主体と引き合わせてみたりしている。例えば上町あんすこでは、認知症カフェの立ち上げを行っているので、地域住民、介護保険サービス事業者とチームを組んで、有料老人ホームを会場に開催したり、自主体操グループの会場を有料老人ホームにお願いしている。後者については、金銭管理にかかわる金融機関からつながりたいという要望がありまちセンの担当者で引き合わせたりしている。

地域包括ケアの地区展開を進めていく中で、行政が見守りのためにアウトリーチを進めるだけではなく、地域のつながりの中で問題がある場合は早期に支援できるような地域づくりを行い、地域住民から福祉の相談窓口につながる仕組みの構築、デジタルリテラシーの格差などでちょっとずつ外に出にくくなっているひとへの支援、家族がいる孤独・孤立への対

応が課題となっている。

### 3.3 世田谷区におけるひきこもり支援

世田谷区において、孤独・孤立政策や地域共生社会政策・重層的支援体制整備事業については、2024年度から本格的に開始される予定である。先行して、区の重要課題であるひきこもりについては、取組みを先進的に進めており、ひきこもり支援を行う相談窓口「リンク」が2022年4月に開設された。「リンク」は、生活困窮者自立相談支援センターである「ぷらっとホーム世田谷」<sup>55</sup>と子ども・若者総合相談センターである「メルクマールせたがや」<sup>56</sup>の2機関が協働して支援を行っている。

#### 3.3.1 世田谷区ひきこもり相談窓口「リンク」開設の経緯

「リンク」開設の経緯は次のとおりである。世田谷区において、地域包括ケアの地区展開を進める中で2016年7月から「福祉の相談窓口」を展開してきたなかで、総合支所などでも8050問題の相談が増えており、ひきこもりが区として最重要課題であることが認識された<sup>57</sup>。2019年10月に「ひきこもり支援に係る庁内調整会議」を設置し、庁内横断的にひきこもり支援への検討を開始し、2020年6月から7月に「ひきこもり支援にかかわる実態調査」を行い、調査結果及び各支援機関の現状と課題を踏まえ議論を進め、考え方を整理し、「世田谷区ひきこもり支援に係る基本方針」という形で落とし込んだ。基本方針という形にしたのは、条例という形だと時間がかかり手続き的にも難しさがあり、施策の展開を優先する必要があったからである。

それまでも、世田谷区はひきこもり支援については、2つの機関が進めてきた。まず、2014年9月に開設した子ども・若者総合相談センター「メルクマールせたがや」では、不登校やひきこもりなど生きづらさを抱えた子ども・若者たちに対する支援を行ってきた。ここでは、相談支援、居場所支援、家族支援、訪問、教育機関や障害者就労支援センターなど関係機関との多機関連携による支援を実施してきた。他方、同様に2014年4月から生活困窮者自立支援法に基づく生活困窮者自立相談支援センターとして、「ぷらっとホーム世田谷」（社会福祉協議会に受託）が開設され、年齢を問わず、生活困窮者への支援を行い、その支援過程のなかでひきこもりにかかわる課題にも支援をしてきている。具体的には、自立相談支援として家計相談や就労支援、就労準備支援などを伴走型で行ってきた<sup>58</sup>。なお、ぷらっとホーム世田谷では、従来から様々な問題に対応する中で、高齢者の生活困窮の背景にひきこもっている家族の課題があるケース等ひきこもりの方とその家族の支援実績の積み重ねはあり、この問題を担当していくことについては自然な流れであった<sup>59</sup>。

2020年に、ぷらっとホーム世田谷、メルクマールせたがや、あんしんすこやかセンター、各総合支所保健福祉センターと支援機関を対象に、ひきこもり支援にかかわる実態把握調査を行い、3回に渡るひきこもり支援に係る庁内調整会議<sup>60</sup>、ひきこもり当事者及び家族へ

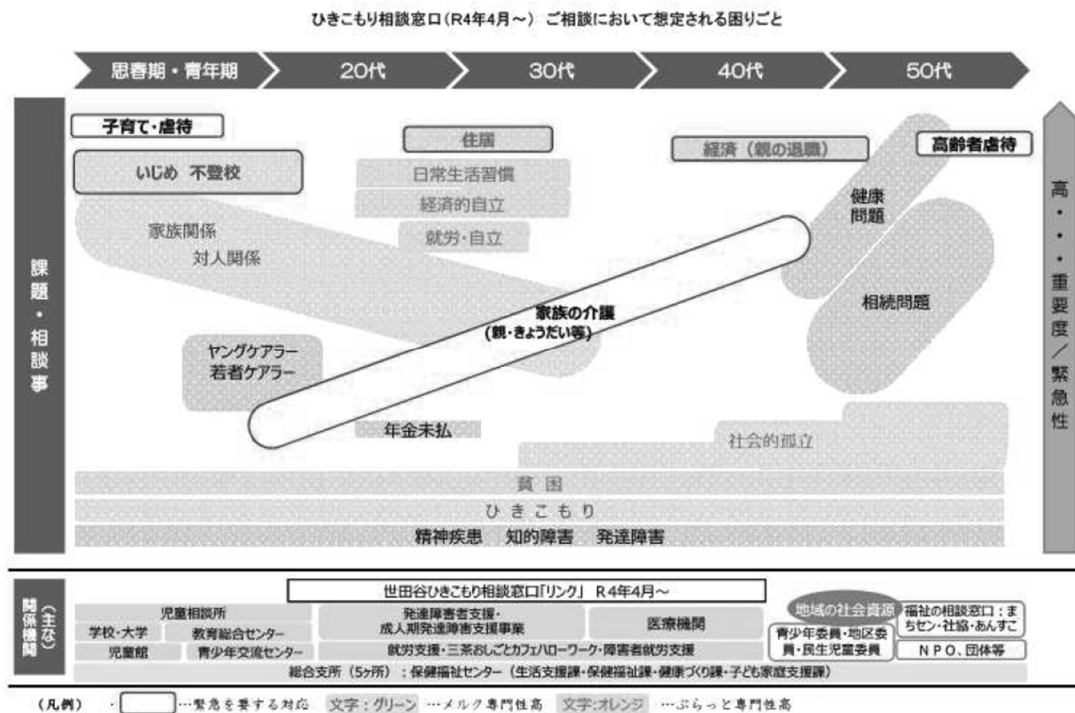
のヒアリング、ひきこもり支援に係るアドバイザー会議、地域保健福祉審議会の検討なども踏まえ、次のような課題が明らかになった。

ひきこもり当事者の状況や状態ごとに関係のある支援機関で対応してきた取組みの方向性を変え、複合化した課題に悩む当事者や家族、グレーゾーンの方でもアプローチしやすいよう相談体制を明確化することで支援の充実化を図る必要性が指摘された。あわせて、各支援機関の役割の確認、機関相互の連携強化、就労、不登校、生活困窮、精神保健などの関連の会議体の位置づけの見直し、国の重層的支援体制整備事業に基づき、「相談支援」「参加支援」「地域づくり」の各事業との整合性を図る必要性が課題として指摘された<sup>61</sup>のである。

これらの課題に対処するために段階的な取組みとしてまず、2021年度に国の重層的支援体制整備事業を活用し、①多機関協働、②アウトリーチを通じた継続的支援、③参加支援（発達障害など当事者の特性等に応じた居場所）の3事業を23区で初めて行った。今ある資源を大事にし、既存事業の支援機能強化を図り、同時に既存の機関の実績や多職種・多機関連携のノウハウの蓄積を有効活用、ひきこもり支援にかかわるアセスメントの際のノウハウの蓄積の共有を進めることにした。

そして2022年度には、ぷらっとホーム世田谷とメルクマールせたがやの両支援機関を三軒茶屋駅近くの建物に移転し、40歳以上のひきこもりも含めた相談窓口を開設することにした。ひきこもり状態にある当事者及び家族等からの相談は、この窓口でぷらっとホーム世田谷がまず受付をして、相談者の希望内容や年齢、課題等に応じて、当事者を各支援機関に確実に繋ぐ役割を基本とし、必要な対象者には、各機関が協力して、アセスメントを実施することとした<sup>62</sup>。

基本方針における2機関体制による相談窓口の明確化という方針をうけて、2020年12月より2022年3月10日まで14回のひきこもり支援4者会議を開催し、具体的にどのような機関をつくっていくのか検討を行った。この4者会議には、ぷらっとホーム世田谷とメルクマールせたがやから組織の長と職員が参加し、それぞれの世田谷区の所管部署である生活福祉課と若者支援担当課から係長、検討内容によっては課長が出席している<sup>63</sup>。



出典)「リンク」令和4年度事業報告書 (p.9)

図 3-6 「リンク」開設時に整理された困りごと

2 機関体制でスムーズに相談を受け、支援に繋いでいくためにはどのような業務フローで進めればよいのか具体的に検討するために、まず各ライフステージでこの窓口で相談されると想定される困りごとと支援していく上での関係機関を整理し (図 3-6)、2021 年度からは 2 機関の連携強化を目的に人員派遣について、法人間で契約締結を行い、メルクマールせたがやからぷらっとホームに公認心理師かつ精神保健福祉士有資格者の人員派遣を行い、相談同席、ケースカンファへの参加、専門的見地からのアセスメント、ひきこもり支援に関する職員へのコンサルテーションを行った。2 機関の連携について人員派遣による具体的な対応事例をもとに支援や手続きの状況共有などを進め、双方の関わり方、つなぎ・連携について検討を行った<sup>64</sup>。

その結果、心理的な課題と生活上の課題がどの年代でも絡み合うため、それぞれの機関で分けて相談を受けるよりも、家庭全体を両方の機関で一旦みて、そのなかの課題ごとにそれぞれの機関の特色を活かして支援していくという、複雑化した家庭の困りごとに複数の機関で対応する仕組みを考えた。

その方針をもとに、「受理」についての考え方、入口の問い合わせから、どの機関に係るのが良いのかの判断、インテーク、支援方針の立て方、機関連携の方法 (協議会等体制の検討)、人員配置、窓口対応時間、聞き取りの内容、支援進行管理を確認する会議、情報共有の仕組み、共通書式 (個人情報取り扱い、同意書、アセスメントシート) や相談室の共有、

合同で行うプログラムや居場所、セミナー等、会議体（重層的支援協議会）の構成など具体的に協議を進めた。

所管課と民間の支援機関双方が常に同席して議論したことは特徴的である。なぜならば、支援体制の検討において「行政は、予算や人・組織という体制面から入ろうとするが、現場の支援者としては、制度の狭間におちやすい相談者の本質的なニーズを捉えるために、どのような出会い方が望ましく、どのようなことを心がけ、どのように支援していくかに意識が向く」<sup>65</sup>ため、制度と現場の認識にズレが生じやすい。

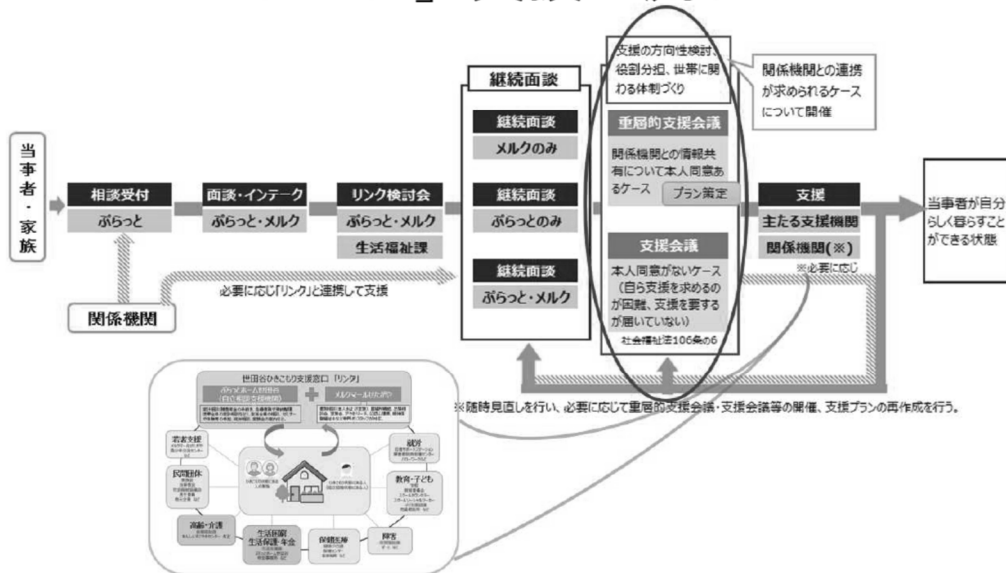
また、多機関連携を行う際には、役割分担を明確に決めて分業し、分業を前提として連携をするという発想になるが、面談を一緒に行い、相談者の課題に対して一緒にアセスメントを行い、視点の違いを意識し、語られる内容に応じてより話を聞くメインが切り替わっていく、行ったり来たりするということができるようになったという<sup>66</sup>。

### 3.3.2 世田谷区ひきこもり相談窓口「リンク」の体制

世田谷区ひきこもり相談窓口「リンク」は、3.3.1 で示した通り、生活困窮者自立相談支援センターを運営しているぷらっとホーム世田谷（以下、ぷらっとと記載）と、子ども・若者総合相談センターを運営しているメルクマールせたがや（以下、メルクと記載）が、それぞれ4名ずつ担当者を設けて共同で運営している。ぷらっとホーム世田谷は、家計相談、就労支援、弁護士等の専門相談、住宅確保給付金、社会参加支援など生活全般の困りごとに対応し、メルクマールせたがやは公認心理師、精神保健福祉士など有資格者による担当制による相談、多様な居場所プログラム、心理教育的なセミナーと家族交流の機会を重視した家族会、訪問相談・出張相談会などアウトリーチ活動を通じて、生きづらさを心理面からサポートするというアプローチをとっている。「ひきこもり」がキーワードとなる幅広い相談の中でも、複合した生活上の課題・困難さを抱えている世帯、具体的には8050問題や複数の家族が病気や障害、介護、社会的不適応などの問題を抱えている世帯<sup>67</sup>について継続支援を行う。なお、財政面では、重層的支援体制整備事業のうち、社会福祉法106条の4第2項第5号の多機関協働事業はぷらっとで、106条の4第2項第4号アウトリーチ等を通じた継続的支援事業は、メルクに予算を充てている（2021年～2023年度の運用）。



## 「リンク」支援の流れ



出典) 生活支援課・「リンク」聞き取り時提供資料 2 (p. 6)

図 3-7 「リンク」支援の流れ

「リンク」は次のような流れで支援を行っていく (図 3-7)。まず、当事者や家族、関係機関等からぷらっとが相談を受け付けると、初回面談はぷらっととメルクの両方で対応していく。実際、相談申込書については、ぷらっとで使う、生活困窮者自立支援法の相談申込書に、メルクでこれまで聞いていた家族情報<sup>68</sup>を書き加え、世帯全体の状況や関わっている支援機関がわかるようになっている。また、ぷらっととホーム世田谷の生活困窮者自立支援法の枠組みに準じ、個人情報の取扱いについても世田谷区内の 26 の関係機関を例示し、同意をとることができるようになっている。来所が難しい方については訪問で面談を行っており、こちらも基本的にぷらっととメルクのそれぞれのスタッフが 2 人体制で行っている。

インテークや面談を経ると次週の「リンク検討会」で協議を行う。「リンク検討会」は、重層的支援整備体制事業の重層的支援会議の位置づけであり、ぷらっと・メルク・所管課である生活福祉課の 3 者で週 1 回 1 時間半程度開催している<sup>69</sup>。会議では、前週にインテークを行った新規ケースの検討や、ぷらっと、メルク各機関への相談ケースのうち、「リンク」での支援が望ましいケースへの検討、近日中にアウトリーチを行うケースの共有、介入経過・多機関打合せ予定の確認・問い合わせ内容の共有、生活福祉課からの共有事項の確認等を行っている。なお、このリンク検討会での行政側担当者である生活福祉課においては、係長と保健福祉センター所属経験ある職員 1 名が担当となり、保健福祉センターとの連携ほ

か、これまでの職務経験に基づくアドバイスをを行い、係長は医療連携、保健師意見交換、通訳配置、教育・学校との連携、各種会議への参加等庁内所管や対外的な連携、調整を要することについて、要望を確認し対応を行う<sup>70</sup>。

このリンク検討会で方針が決まると、ぷらっとまたはメルク、もしくは両機関が関わりながら継続面談を行いつつ、関係機関との連携が求められるケースについては、支援の方向性を検討したり役割分担を決めたりと世帯に関わる体制づくりを行っていく。具体的には、関係機関との情報共有について本人の同意がある場合は、重層的支援整備体制事業の多機関協働事業者であるぷらっとが、支援プランの作成や終結、支援の評価等を目的として重層的支援会議<sup>71</sup>を開催する。また、「リンク検討会」のメンバーにて支援体制の3か月に1回、モニタリングとケースの終結についての判断を中心とした会議を開催しているが、この会議も重層的支援会議として位置づけられている。

表 3-8 重層的支援会議と支援会議の違い

	重層的支援会議	支援会議 (重層的支援協議会 個別ケース検討会議)
根拠	世田谷区重層的支援会議設置要綱	社会福祉法106条の6 世田谷区重層的支援協議会設置要綱
招集者	ぷらっとホーム世田谷	ぷらっとホーム世田谷
本人同意	あり	なし
役割	<ul style="list-style-type: none"> <li>・支援プラン適切性の協議</li> <li>・支援プラン終結時の評価</li> <li>・社会資源の充足状況の把握と開発に向けた検討</li> <li>・その他議長が必要と認めること</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・重層的支援体制整備事業実施に必要な情報交換。</li> <li>・地域住民が地域において日常生活及び社会生活を営むのに必要な支援体制に関する検討。</li> <li>・上記において、必要があると認めるときは、支援関係機関等に対し、地域生活課題を抱える地域住民及びその世帯に関する資料又は情報の提供、意見の開陳その他必要な協力を求めることができる。</li> </ul>
守秘義務	重層的支援会議の出席者は、正当な理由がなく、重層的支援会議において知りえた秘密を漏らしてはならない。	支援会議の事務に従事するもの又は従事していた者は、正当な理由なく支援会議の事務に関して知りえた秘密を漏らしてはならない
開催	定例（月1）及び随時	随時

出典) 生活支援課・「リンク」聞き取り時提供追加資料 6

表 3-8 に示すとおり、関係機関との情報共有について本人の同意がない場合も同様にぷらっとが、重層的支援協議会<sup>72</sup>のなかの個別ケース検討会議<sup>73</sup>を社会福祉法 106 条の 6 の支援会議と位置づけて開催する。支援会議は、個々のひきこもり当事者の状況把握および課題の確認、ひきこもり当事者への支援内容の検討、支援の方針の策定および役割分担の決定、認識の共有等を目的に実施している。この個別ケース会議をとおり、関係機関と連絡を取り合い、面での支援になるように関係機関を巻き込んでいくという。不登校の子どもが卒業を控えている時期など重要なタイミングでの開催や、高齢・介護など他の機関からの依頼で開催が決定することもある。

個別ケース会議においては、5 から 9 機関、多い時は 20 人以上が集まって会議をして、

その時に課題を全部洗い出す。会議の事務局（担当者）が、大体それぞれの機関がどんな役割を持っているかについて把握していても課題の解決を部分的に切り出して関係機関に割り当てていくのではなく、集まって議論をする中で、それぞれの機関から「実はこういうのもあるよ」「こういうことができる」というように、機関の枠を取り払ってアイデアを出し合うよう促している<sup>74</sup>。複合課題を抱えている世帯においては、世帯の特定の誰かについての検討ではなく、世帯の全員と、世帯に関係する人の生活状況を幅広く把握し、検討を進め、支援会議では世帯全体への理解を共有していき、世帯の全体像や課題が多面的に浮かび上がるような支援を心がけているという<sup>75</sup>。なお、多機関での招集をかけるときに、区の所管については所管課の生活福祉課係長から声をかけることで、区の関係機関がスムーズに参加でき、区の窓口以外の介護事業者やあんすこセンターなどはぷらっとやメルクが緊密に連携をとることで、事実上分担ができています。

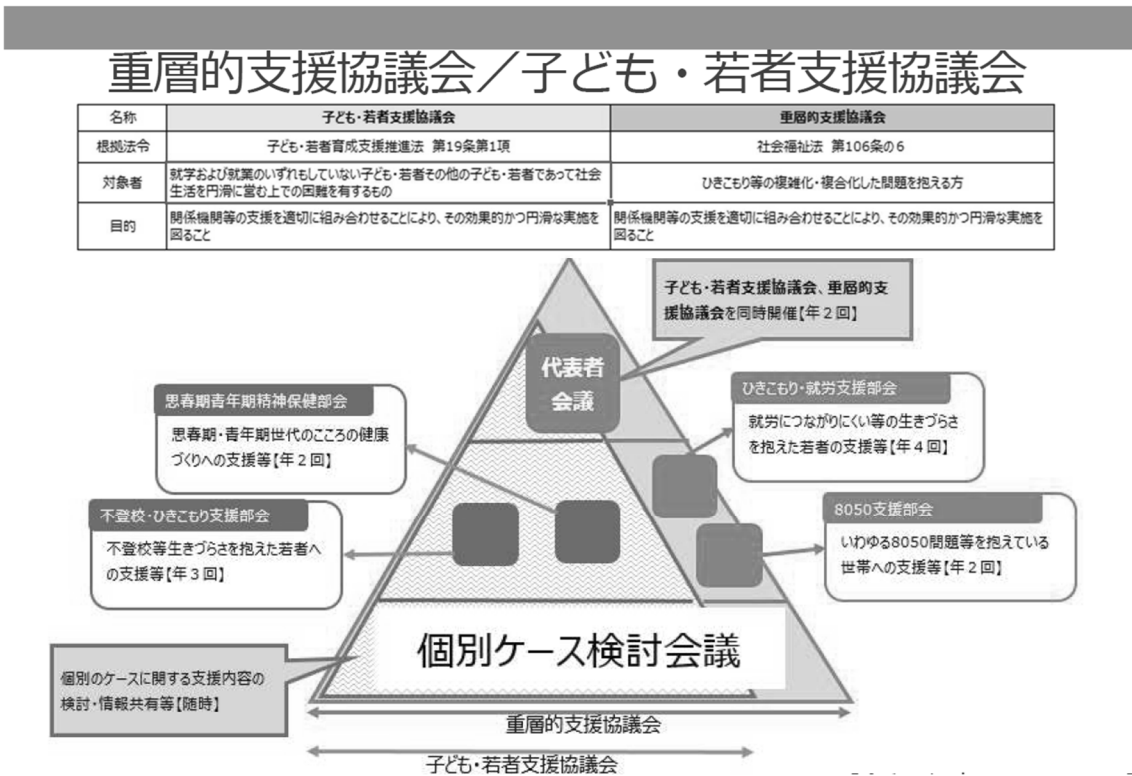
このようにして支援体制が定まると、主たる支援機関が中心となりつつ関係各機関とともに、支援を進めていくのである。

### 3.3.3 重層的支援体制整備事業を支える会議体：重層的支援協議会

社会福祉法第 106 条の 6 の規定に基づき、ひきこもり等複雑化・複合化した課題を抱える方及びその家族に対する支援を図るために必要な情報の交換、支援体制の検討等を目的として世田谷区では、重層的支援協議会<sup>76</sup>を設置している<sup>77</sup>。「リンク」による重層的支援体制整備事業を支える会議体の位置づけで、代表者会議、実務者会議、個別ケース検討会議の 3 層で構成されている（図 3-11）。第一に、個別ケース検討会議である。これは、3.3.2 で示した通り、世田谷区では「リンク」の個別支援のための会議としても位置づけており、リンクで扱う個別のケースについて、直接関わる構成機関の担当者会議となっている。必要に応じて随時開催している。支援ケースの状況把握や問題点の確認、支援方針の確立と役割分担の決定、共有、実際の支援方法の検討が行われている。現在リンクが 200 世帯程度扱っているなかで、多機関で動いた方がよいと判断したものについてのみ行う。2022 年度は、1 回 2 時間程度、年間 10 ケース程度開催した<sup>78</sup>。第二に、実務者会議である。各機関の実務担当者を構成員として、ひきこもり・就労支援部会<sup>79</sup>、8050 支援部会<sup>80</sup>の 2 つの部会が設置され、各機関の現状や課題について共有・検討を行い、実務者の知識向上と関係機関同士の連携強化を図っている。具体的には、定例的な情報交換や、支援ケースに関する状況確認、個別ケース検討会で上がった課題等に関する検討等が行われた。第三に、代表者会議である。これは福祉・保健・産業・教育の各組織・機関の代表者で構成され、年 2 回程度開催されている。協議会の運営方針等の環境整備を図るとともに、代表者間の連携を深めることを目的としており、生きづらさを抱えた方の支援に関するシステム全体の検討や実務者会議からの活動状況の報告や評価等を行っている。

世田谷区重層的支援協議会の特筆すべき点は次の 2 点である。「リンク」はそもそも生活

困窮者自立支援法と子ども・若者育成支援法をそれぞれ根拠法とする 2 機関により運営されているため、個別ケース検討会議は、子ども・若者支援協議会及び重層的支援協議会それぞれで開催したり両方に位置づけられたりしている。招集機関はどちらの協議会に位置づけるかによってぷらっとになるかメルクになるのかも決まる。加えて、図 3-9 に示す通り、メンバーが重なる代表者会議については、同時開催で行われている<sup>81</sup>。また、ぷらっとが事務局で、生活困窮者自立支援制度が背景にある上に、課題としても雇用にもかかわるため、産業分野が加わっており、2 名いる副会長の 1 名は経済産業部長<sup>82</sup>が就任している。就労との連携がしやすい仕組みになっている。



出典) 生活支援課・「リンク」聞き取り時提供資料 6(p. 1)

図 3-9 世田谷区重層的支援協議会/子ども・若者支援協議会

### 3.3.4 「リンク」の運営上の特徴と実績

リンクの運営上の特徴は、第一に、2 機関や 2 機関に所属する専門職の「連携」ではなく 2 機関の「協働」であり、それを支える仕組みが構築されていることである。通常の所管課ごとの連携と異なるきめ細かな役割分担を取っている。例えば、窓口運営やプランの進行管理は原則ぷらっとだが、アウトリーチをぷらっとが行ったり、メルクが他機関へ連絡することもある。また、複合課題のなかで、生きづらさなど心の面に焦点をあてるのはメルク、生

活の困りごとに焦点をあてるのはぷらっとというように専門性に応じた役割分担もとられている。所管課ごとの連携であれば、制度上主担当を定めそこが起点となって調整を進めることとなるが、「全員が責任をもっている」<sup>83</sup>という担当意識をもっているし、役割分担もその時々で変わることもあるという。その結果、生活の困りごと支援から関係づくりを行うことで制度に繋がっていくこともあり、結果的に「制度の狭間」を埋めることができる場合もあるという<sup>84</sup>。人の生活は切り分けることが難しく、訪問して生活状況を把握したり、生活スキルの取得などを一緒に行ったりしながら、たとえば、障害者手帳の取得によりこのようなサポートが受けられる等、利点を理解してもらい初めて制度につながることもあるという。

このような柔軟な役割分担や担当意識を支える仕組みとして、機関設立時の1年をかけた摺合せと、日々の実務者会議における情報と方針の統一化が重要である。2機関は支援の視点を統一しておらず、統一しないからこそ視点の違いや強みを活かせる一方で、相談や事業にかかわる情報や方針は統一することで、支える「人」に対しては、一貫した対応をとることができている<sup>85</sup>。

第二に、所管課と現場機関が協働し、行政機関の強みと受託団体の強みを活かした連携ができてきていることである。所管課である生活福祉課がリンク検討会での方針決定に関与しており、また、多機関で招集をかけるときには、区の行政機関については所管課である生活福祉課が、それ以外の専門職や団体については、ぷらっとまたはメルクのうち連絡が取りやすいほうが連絡をとっている。区の行政機関は直接、制度上の対応ができない場合には参加を渋る場合もあるため、必要性を説明する際に、所管課から声をかけるほうが、理解を得られやすいという。加えて、会議で集まる場所の確保についても、日々のオペレーションではなかなか負担となるところだが、これも所管課が支援することで、スムーズに進められるようにしている。

「リンク」の活動実績については、次のとおりである。問い合わせ件数 2022 年度<sup>86</sup>は 227 件、2023 年 10 月まで<sup>87</sup>では 102 件であり、相談者数は 2021～2022 年度が 192 件、2023 年 10 月までの新規は 102 件である。「リンク」への相談のきっかけは、半分近くが区内の関係機関からのつながりであり、ひきこもりは専門相談機関である「リンク」につなぐという一つのルートができあがっていることがわかる。会議開催件数は、重層的支援会議が 2022 年度が 54 件、2023 年 10 月までが 31 件、個別ケース検討会議は 2022 年度が 10 件、2023 年 10 月までが 11 件である。アウトリーチは 2021・2022 年度が 111 件、2023 年 10 月までで、112 件、また、プラン作成件数は 2022 年度が 13 件、2023 年 10 月までが 13 件、終結件数は 2022 年度が 9 件、2023 年 10 月までが 9 件である。2022 年度はリンクでの支援開始後 11 件が生活保護手続きに進んでおり<sup>88</sup>、保護課へのつながりについても世田谷区は理解のある対応が取られているという。2021・2022 年度で、「リンク」支援後、家族から当事者につながったケースは 25 件、全当事者の 16%である<sup>89</sup>。

このような数字だけには現れない成果も出ており<sup>90</sup>、成果の指標としては、就労何件といったカタチでの評価ではなく、支援を受けた人の満足度を評価していく方向を所管課としては考えているという。

## 4. 「制度の狭間」を乗り越える条件

### 4.1 分析

本稿では、世田谷区の取り組みについて、第一に、様々な会議体における連携のマネジメントを誰がどのようにしているのか。第二に、対人業務の際にクライアントに対する判断・スクリーニング（People Processing）（Protta 1979）を誰がどのように行う仕組みとなっており、制度の狭間に落ちないような工夫がどのようになされているのか。第三に、窓口の振り分けや第一線対人業務を行う主体の連携をどのような仕組みでマネジメントしているのか。第四に、第一から第三の点について行政と実施する主体の間でどのような分業がなされているのかに着目し、記述してきた。これらの視点から明らかになった世田谷区の特徴は以下の5点である。

第一に、世田谷版地域包括ケアの地区展開における「制度の狭間」として捉えられていた「ひきこもり」の支援を担当する「リンク」は、事実上新たな制度として構築されていることである。世帯の全体像や課題が多面的に浮かび上がるような支援は、孤独・孤立対策の役割も果たしている。2021年度から2023年度について、財源面では重層的支援整備体制事業を用いており、人的資源面では既存の組織を統合するのではなく、2機関が協働することで事実上新たな分野が作られているといえる。家族がありながらの孤立の問題や親の高齢化や親亡きあとを見据えた金銭管理が今後対応すべき課題として指摘されているが、イシューごとに新しい〇〇が増えていってしまう可能性がある。

第二に、地域行政制度による3層構造の区政運営により、複雑な調整が可能となっていることである。行政の区域と福祉の区域が一致していることや、まちづくりセンターにおける三者の一体整備により行政組織であるまちセン、委託された民間主体であるあんすこや社協といった異なる主体が空間を共有することで、調整コストを減らすことができている。まちセン・児童館といった行政組織が介在することで、異なる強みをもった4者の活動が調整され、役割分担が定まるともいえる。また、福祉部局ではない、区民生活・自治にかかわる組織に調整権限を与えていることは重要である。

第三に、「リンク」で行われているように、情報と方針の統一化とそれを担保する実務者会議を徹底していることである。2機関は支援の視点を統一せず、統一しないからこそ視点の違いや強みを活かせる一方で、相談や支援にかかわる情報や方針は統一している。複雑化・複合化した課題に対して複数機関で対応するという重層的支援体制の発想を忠実に実施している。体制構築のために、一方の機関からモデル的に人員を派遣するなど1年以上か

けて双方の考え方の違いや業務フローについて徹底的にすり合わせている。きめ細かな役割分担は、特定の組織が舵取りをするガバナンスモデルとは異なる発想である。

第四に、地域包括ケアの地区展開における総合支所の保健福祉課や、リンクにおける生活福祉課など現場機関を支える所管行政組織の役割が大きいことである。行政内の調整・連携と現場機関の連携は簡単ではなく、所管行政組織の担当者の動き方で大きく成果が変わることが予想される。

第五に、高齢者の見守りにしても、福祉の相談窓口にしても、分業はしているが、複数の民間主体に類似の機能をもつ実施を担わせ、冗長性を確保し、さらに行政がバックアップする仕組みをとることで、制度の狭間を克服しようとしている。しかし、この制度は相対的にリソースがある世田谷区だから可能な仕組みで、多くの自治体は取り入れることが難しいと考えられる。

## 4.2 残された課題

他方、課題としても以下の5点を指摘できる。第一に、四者連携において地域の資源開発は連携できても、見守りについては、人を当て込んだ連携までできていないことである。第二に、相談マニュアルの徹底化による調整コストの高さである。あんすこセンターの人的資源を増やし余裕を持った対応を可能にする仕組みを考えたい方がいいのではないかと。第三に、会議の多さと煩雑さである。メンバーが重なる会議は同時開催にするなど工夫はしているようだが、制度を熟知していない限り会議の種類を区別するのですら大変だと思われる。また、個別ケア会議については、相談にのってほしい人が会議の開催をするというが、これだけ多いと開催に躊躇することもないとはいえないのではないだろうか。

第四に、委託条件の悪さである。相談支援など労働集約的な手法を使うのであれば、事業ごとの一件いくらという委託ではなく、人件費の手当てまで含めた対応が必要なのではないかと。第五に、聞き取りでも指摘されていたが、行政特有の思考様式からの脱却の必要性である。行政資源が増えない中で事業のスクラップができていない要因として、事業を毎年行う、常勤は非常勤にすればよい、サービス対象者の住民・受益者がいるから削らない、といった考え方が根強い。おいう。現状ではリソースの限界がケア限界になってしまっている。四者連携のなかで政策分野ごとに異なる行政文化も変化する可能性を模索する。

より大きな制度上の課題としては、第一に、地域包括ケアの地区展開は区民生活の部署をどこまで巻き込めるか。福祉的な考え方の理解、まちづくり・区民生活と福祉の連携、相互の理解、総合調整を行う必要がある。第二に、官民連携の在り方である。聞き取りでも課題として指摘されたが、これまでは委託を予算削減・効率化の観点から行ってきたが、様々な民間主体に実施を担わせ、冗長性を確保することで行政がバックアップする仕組みは、行政がやるべきところの見極めをしないとむしろ非効率になる。第三に、国が司令塔による調整や総合調整を目指しても、事実上の所管体系は維持されており、予算を通じた国と自治体の

縦割りの仕組みは維持されている。自治体が組織体制を変えるところまでできるかはさらなる課題である。

---

<sup>1</sup> 本研究は文部科学省科研費 18K12700、19H01443、22H00805 の研究成果の一部である。

<sup>2</sup> 荒見 (2020a;2020b;2021) で行政学的な背景について論じている。

<sup>3</sup> 詳細については、荒見 (2020b:第 2 章) を参照のこと。

<sup>4</sup> 奥田 (2021:12) は、既存の取り組みを「問題解決型支援」と位置づけ、後述する「伴走型支援」を支援の両輪として実施する必要があると述べている。ただしこの 2 つの支援方法が本当に「両輪」になるのかは検討が必要である。

<sup>5</sup> 本節は鏑木 (2020)、宮本他編 (2023) 及び厚生労働省の資料に依拠して記述している。

<sup>6</sup> 第 1 のセーフティネットは社会保険制度、第 3/最後のセーフティネットとは、生活保護制度である。

<sup>7</sup> 生活困窮者支援の基本理念・定義の明確化、自立相談支援・就労準備支援・家計改善支援事業の一体化実施の促進など。

<sup>8</sup> 生活困窮者等支援等・自殺防止対策、フードバンク支援、子ども食堂への食材提供、子どもの居場所づくり支援、女性への相談支援等、居住と就労等を交えた自立支援を行う団体などである。

<sup>9</sup> また、2021 年 5 月には、様々なライフステージに応じた「孤独・孤立対策」に関する支援施策」(第 3 回孤独・孤立対策に関する連絡調整会議 (令和 3 年 5 月 31 日) 資料 3-1)

[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodoku\\_koritsu\\_taisakusuishin/renraku\\_chousei/dai3/siryous3-1.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodoku_koritsu_taisakusuishin/renraku_chousei/dai3/siryous3-1.pdf)  
(2024 年 1 月 29 日アクセス)

<sup>10</sup> 内閣官房 孤独・孤立対策担当室「あなたはひとりじゃない」<https://www.notalone-cas.go.jp/>  
(2024 年 1 月 29 日最終アクセス)

<sup>11</sup> 内閣官房孤独・孤立対策担当室「孤独・孤立の実態把握に関する全国調査 (令和 3 年人々のつながりに関する基礎調査)」

[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodoku\\_koritsu\\_taisaku/zittai\\_tyosa/r3\\_zenkoku\\_tyosa/index.html](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodoku_koritsu_taisaku/zittai_tyosa/r3_zenkoku_tyosa/index.html)  
(2024 年 1 月 29 日最終アクセス)

<sup>12</sup> 活動内容は、第一に、複合的・広域的な連携強化活動、第二に、孤独・孤立対策に関する全国的な普及活動、第三に、情報共有、相互啓発活動や孤独・孤立に関する調査 (令和 4 年度孤独・孤立対策に資する NPO 法人等への調査) 等から構成される。内閣官房孤独・孤立対策担当室「孤独・孤立対策官民連携プラットフォーム」

[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodoku\\_koritsu\\_platform/katsudou/index.html](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodoku_koritsu_platform/katsudou/index.html) (2024 年 1 月 29 日最終アクセス)

<sup>13</sup> 国の政策の発想は、本当に支援が必要な層については、生活保護、縦割りの個別領域の制度対応、新しい生活困難層や関係性の貧困は、伴走型支援、包括的支援を用いて総合的に処理し、制度の狭間を埋めていこうとする。しかし、新しい生活困難層や関係性の貧困は、そもそも「制度の狭間」問題ではなく、既存の制度が十分に余裕をもって対象者をカバーできていれば生じない福祉国家の水準の問題であるという論点もあり得る。

<sup>14</sup> 国レベルでも、孤独・孤立対策については、司令塔による新たな政策の課題、すなわち新たな対象 (ひきこもり、認知症、ヤングケアラー、医療的ケア児) の抽出がなされているものの、現場を持っていない内閣官房・内閣府が行っているため、既存の施策の調整になっている。加えて実施方法は、既存の所管省庁の方法を使うので、実施の方法としては従来の方法となり、結局は省庁別の資源配分になってしまう。また、新しさを打ち出すために官民一体で取組を推進し、管理のしやすさから NPO や民間主体への投資が進み、協議会方式が多用されるが責任の所在が見えにくい。

<sup>15</sup> 本事例研究は、世田谷区保健福祉政策部生活福祉課および「リンク」担当者への訪問調査 (2023 年 11 月 8 日 (水) 実施)、世田谷区高齢福祉部介護予防・地域支援課、上町あんしんすこやかセンター、世田谷総合支所保健福祉課 (2023 年 11 月 10 日 (金) 実施) 各担当者への訪



問調査及び関連の資料調査より構成される。調査にご協力いただいた関係各位には厚くお礼申し上げます。なお、本文中の誤りは著者の責任となる。

<sup>16</sup> 世田谷区 2023 年 1 月 1 日住民基本台帳登録者数。

<sup>17</sup> 令和 6 年 2 月「世田谷区地域保健医療福祉総合計画（2024-2031 年度）」p.23。

<sup>18</sup> せたがや自治政策研究所（2023）世田谷区地域行政オーラルヒストリー巻末年表

<sup>19</sup> 世田谷区地域行政推進計画（令和 4 年 10 月）p.5。

<sup>20</sup> 地域振興課、区民課、地域調整課、街づくり課の 4 部署。

<sup>21</sup> 生活支援課、保健福祉課、健康づくり課、子ども家庭支援課の保健福祉 4 課。

<sup>22</sup> 世田谷区は地域包括支援センターを完全に委託で行っている。

<sup>23</sup> 世田谷区 高齢福祉部介護予防・地域支援課（2023）「世田谷区 高齢福祉部介護予防・地域支援課事業報告（令和 4 年度実績）～あんすこの風XVII～」p.2。

<sup>24</sup> 世田谷区では、重層的支援体制整備事業で求められる相談事業の拡充を、あんしんすこやかセンターにおいて区の一般財源（単費）で既に実施していた。

<sup>25</sup> 地域包括支援センター委託料のうち、重層的支援体制整備事業該当分は一般会計で計上されている（世田谷区高齢福祉部介護予防・地域支援課（2023）前掲報告書 p.86）。

<sup>26</sup> 国に先じて単独事業で行った。なお、世田谷区は認知症の初期集中支援チーム事業も国に先行して、あんすこに認知症専門相談員を配置、相談員をつけるという名目で介護保険の委託料と別立てで人件費を確保し、委託料を上げる工夫をしている（世田谷総合支所保健福祉課聞き取りより）。

<sup>27</sup> 「世田谷区地域保健医療福祉総合計画（令和 6～13 年度）案（令和 6 年 2 月）」p.11

<sup>28</sup> 第 2 期子ども計画で位置づけられている。世田谷区では 25 館しかないのに 28 館まで増やす予定となっている。

<sup>29</sup> 平成 26 年から地域包括ケアの地区展開モデル事業を砧地区で開始し、翌年には 5 地区（各地域 1 箇所）に広げ、平成 28 年にまちづくりセンターを全地区に設置し、三者の一体的整備と相談拡充について全区展開を行った。令和 3 年度に松原地区をもって 28 地区のあんしんすこやかセンターとまちづくりセンターの一体的整備を完了（世田谷区高齢福祉部介護予防・地域支援課（2023）前掲報告書 p.4）。

<sup>30</sup> 高齢者については介護保険会計による支出、相談拡充分については一般会計で行っている。

<sup>31</sup> 特別養護老人ホームの申し込みや自立支援医療の申請など、高齢者関係でも制度上できないことは保健福祉課や健康づくり課など必要な部署につなぐ（上町あんすこ聞き取りより）。

<sup>32</sup> 介護予防・地域支援課では印刷と、あんすこへのマニュアル説明（研修）の場を調整している。保健福祉検討 PT チームは、関係各課（生活支援課生活支援担当、保健福祉課地域支援担当、障害支援担当、健康づくり課保健相談係、子ども家庭支援課子ども家庭支援センター、保健福祉政策課計画担当、生活福祉課管理係、介護予防・地域支援課介護予防・地域支援担当）の係長が出席。

<sup>33</sup> 四者連携による地域包括ケアの地区展開に加え、ICT に不慣れな住民への支援の拡充、オンライン（映像）での相談・手続きの実施なども取り組まれている（世田谷区地域行政計画 p.14）。

<sup>34</sup> 四者連携になってからもまちセンの所長の理解が連携には重要だとされているが、まちセンは行政機関のため異動で人が変わったときに考え方の違いで衝突することもあり得る（介護予防・地域支援課、あんすこ聞き取り及び世田谷総合支所保健福祉課聞き取りより）。

<sup>35</sup> 令和 5 年度世田谷総合支所地域包括ケア推進体制（地区担当チーム）より。

<sup>36</sup> 令和 5 年度世田谷総合支所地域包括ケア推進体制（地区担当チーム）より。

<sup>37</sup> 世田谷区社会福祉協議会は、行政の総合支所単位の 5 地域に地域社協事務所を設置。生活福祉課が委託元である。

<sup>38</sup> 世田谷総合支所保健福祉課聞き取りより。

<sup>39</sup> 介護保険法で定められており、①個別課題解決、②ネットワーク構築、③地域課題発見、④地域づくり・資源開発、⑤政策形成という 5 つの機能を持つ。厚生労働省「地域ケア会議の運営について」[https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12301000-Roukenkyoku-Soumuka/4\\_9\\_2.pdf](https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12301000-Roukenkyoku-Soumuka/4_9_2.pdf)（2024 年 2 月 26 日最終アクセス）。参加者には個人情報の守秘義務がかかる。

<sup>40</sup> 世田谷区高齢福祉部介護予防・地域支援課（2023）前掲報告書 p.75。

- 
- 41 ケア会議は支援側で困っている人が招集するものなので参加者は招集者が参加してほしい人に声をかけることになる。
- 42 世田谷総合支所保健福祉課の提供資料によれば、令和4年度の会議Bの開催16回のうち、多問題家族が6件、認知症が4件、金銭管理が1件、成年後見制度が2件、身寄りのない一人暮らしが2件、近隣トラブルが1件であった。
- 43 保健福祉3課は課長級、保健福祉センター所長、あんすこも所長、他の所管課は係長級が出席している（世田谷総合支所保健福祉課聞き取りより）。
- 44 過去の検討テーマは、精神疾患等への理解（H30年度第2回）、身元保証人が立てられない方の入院・入所について（R1年度第3回）、8050問題（R2-4年度第4-6回）、金銭管理について（R5年度第7回）。
- 45 任意後見ができるうちは良いが、その後に制度がない。
- 46 家族がいるから見守りの対象にはならないものの、家族が要保護者にならない場合がある。
- 47 世田谷区地域包括支援センター事業実施要項第2条第3項。
- 48 令和5年6月1日現在（世田谷区高齢福祉部介護予防・地域支援課（2023）前掲報告書、p.53）。
- 49 高齢のみ世帯へのサービスを高齢福祉課が行っており、それを共有。
- 50 令和4年度までは85歳以上、令和5年度からは75歳以上の高齢世帯の訪問を行っている。
- 51 世田谷区高齢福祉部介護予防・地域支援課（2023）前掲報告書、p.26「(エ)結果」。
- 52 世田谷区高齢福祉部介護予防・地域支援課（2023）前掲報告書、p.58-59によれば、実態把握が718件、あんしん見守り事業（見守り支援）は245件、見守りフォローリスト（モニタリング延べ）が389件。
- 53 例えば災害時要援護者リストは持っていない。
- 54 世田谷総合支所保健福祉課聞き取りより。
- 55 生活困窮者自立支援法を根拠法とした生活全般の困りごとに対応する組織で、世田谷区社会福祉協議会と株式会社パソナへの委託就労事業である。社協33名（常勤14名、非常勤17名）、パソナ16名（常勤15名、非常勤1名）から構成され、国の生活困窮者就労準備支援事業・生活困窮者自立相談支援事業、重層的支援体制整備事業の補助金及び区の予算で運営している。運営委託費は2023年度、約3億8000万円である。
- 56 子ども・若者育成支援推進法を根拠法とした若者の生きづらさを心理面からサポートする組織で、公益社団法人青少年健康センターに委託されている。常勤7名、非常勤23名の合計30名から構成され(2023.4.1現在)、職員は公認心理師、精神保健福祉士、社会福祉士等の有資格者である。2023年度は、国の重層的支援整備体制事業、東京都のひきこもり支援推進体制立ち上げ支援、子供家庭支援市区町村包括補助事業補助金及び区の予算で運営している。運営委託費は2023年度、約8000万円である。
- 57 第6回全区版地域ケア会議（2022年11月16日）p.1-2.
- 58 世田谷区生活福祉課2021「世田谷区ひきこもり支援に係る基本方針（令和3年3月）」p.6-10.
- 59 生活福祉課・リンク聞き取り調査より。
- 60 構成員は、総合支所、保健福祉政策部、障害福祉部、高齢福祉部、子ども・若者部、世田谷保健所、教育委員会事務局教育政策部の関連部署から参加。世田谷区生活福祉課2021b:22-23.
- 61 世田谷区生活福祉課2021:11-12.
- 62 世田谷区生活福祉課2021:15.
- 63 世田谷区生活福祉課・リンク聞き取り、提供資料3より。
- 64 モデル事業として20件以上協働して取り組んだという。
- 65 生活福祉課・リンク聞き取り調査より。
- 66 生活課題へ対応し、生活に変化が生まれると気持ちに変化が生まれたり、逆にメンタルがしんどい場合に生活課題を話す方が話しやすいといった、生活課題と心理的な課題についてチームワークで多方面から多角的に聞くことができるという（生活福祉課・リンク聞き取り調査より）。
- 67 「令和5年度第3回烏山地域地域版地域ケア会議 世田谷ひきこもり相談窓口「リンク」～事例を通して考える～」(2023年10月27日)スライドp.3、p.9。

- 68 生活福祉課・リンク聞き取り調査より。
- 69 なお、令和4年度はこれ以外に実務者同士でミニミーティング（週2回各15分）で日々の申し送りを、また、スタッフミーティング（月1回各1時間）で、臨床運営上の課題の確認と改善方法についてのミーティングを行い、細やかにケースの共有をしている。（世田谷ひきこもり相談窓口「リンク」 令和4年度事業報告書 p.47）。
- 70 生活福祉課・リンク聞き取り調査より。
- 71 世田谷区重層的支援会議設置要綱（令和4年4月1日4世生福第343号）。
- 72 世田谷区重層的支援協議会設置要綱（令和4年3月31日3世生福第1799号）。
- 73 世田谷区重層的支援協議会設置要綱第8条。
- 74 生活福祉課・リンク聞き取り調査より。
- 75 生活福祉課・リンク聞き取り調査より。
- 76 世田谷区重層的支援協議会設置要綱（令和4年3月31日3世生福第1799号）。
- 77 もともとは子ども・若者支援協議会で同様の会議体の仕組みが取られており、ひきこもり支援の年齢制限を撤廃に伴い、新たに高齢所管等を加えた重層的支援協議会を設置した。実務者会議は、既存の不登校・ひきこもり支援部会、思春期・青年期精神保健部会、ひきこもり・就労支援部会に加え8050支援部会を新設し全体を再編した。
- 78 ケースによって招集メンバーが異なるため、1日に1回しかできないという（生活福祉課・リンク聞き取り調査より）。
- 79 就労につながりにくい等の生きづらさを抱えた若者の支援等、令和4年度年4回開催。事務局は生活福祉課・ぷらっと・メルクで、構成機関は、工業・ものづくり・雇用促進課、障害者地域生活課、子ども・若者支援課、保健福祉センター健康づくり課、障害保健福祉課、せたがや若者サポートステーション、障害者就労支援センター（ゆに、すきっぷ、しごとねつと）、ハローワーク渋谷、三茶おしごとカフェ、青少年交流センター（希望丘・野毛・池之上）、男女共同参画センターらぶらす、特定非営利活動法人まひろ、特定非営利活動法人東京都自閉症協会（みつけばハウス）、オブザーバーで世田谷保健所健康推進課。
- 80 8050問題等を抱えている世帯への支援等、令和4年度年2回開催。構成機関は、総合支所保健福祉センター生活支援課、同保健福祉課、同健康づくり課、保健福祉政策部生活福祉課、障害福祉部障害保健福祉課、高齢福祉部高齢福祉課、同介護保険課、同介護予防・地域支援課、東京都立松沢病院、世田谷区社会福祉協議会、あんしんすこやかセンター、世田谷区基幹相談支援センター、地域障害者相談支援センター「ぽーと」、ぷらっと、メルク、オブザーバーで保健福祉政策部保健福祉政策課。
- 81 実務者会議は、子ども・若者支援協議会に位置づけられるものとして、不登校・ひきこもり支援部会（年3回開催）、思春期青年期精神保健部会（年2回開催）がある。
- 82 協議会会長は保健福祉政策部長、副会長は経済産業部長及び子ども・若者部長（世田谷区重層的支援協議会設置要綱第3条（令和4年3月31日3世生福第1799号））。
- 83 生活福祉課・リンク聞き取り調査より。
- 84 ぷらっとのもともとの根拠法である、生活困窮者自立支援法はそもそも制度の狭間にいる人を救う法律であり、日常生活支援アドバイザーなど「生活」という視点から事業を進めている。
- 85 世田谷ひきこもり相談窓口「リンク」 令和4年度事業報告書、p.47。
- 86 世田谷ひきこもり相談窓口「リンク」 令和4年度事業報告書第2章。
- 87 令和5年度の数值は、生活支援課・「リンク」聞き取り時提供追加資料7。
- 88 世田谷ひきこもり相談窓口「リンク」 令和4年度事業報告書、p.20。
- 89 世田谷ひきこもり相談窓口「リンク」 令和4年度事業報告書、p.20。
- 90 世田谷ひきこもり相談窓口「リンク」 令和4年度事業報告書、第3章。

## [文献リスト]

秋吉貴雄他（2020）『公共政策学の基礎 第3版』有斐閣。

# 特集

- 荒見玲子（2020a）「制度の狭間」問題の解消・多機関連携・冗長性（1）—共生社会型・地域包括ケアシステムの構築の事例から—『名古屋大学法政論集』286号、pp.49-68.
- 荒見玲子（2020b）「制度の狭間」問題の解消・多機関連携・冗長性（2）—共生社会型・地域包括ケアシステムの構築の事例から—『名古屋大学法政論集』288号、pp.21-54.
- 荒見玲子（2021）「制度の狭間」問題の解消・多機関連携・冗長性（3）—共生社会型・地域包括ケアシステムの構築の事例から—『名古屋大学法政論集』289号、pp.131-156.
- 岩満賢次（2023）「日本における「孤独・孤立」問題とその対策—イギリスとの比較から—『都市問題』2023年7月号、p.36-42。
- 鎗木奈津子（2020）『詳説 生活困窮者自立支援制度と地域共生 政策論から読み解く支援論』中央法規。
- 加山弾（2023）「孤独・孤立対策と自治体—重層的支援体制整備事業の要点—『都市問題』2023年7月号、p.43-52.
- 鴻巣麻里香（2023）「排除する世の中、孤立する人々」『都市問題』2023年7月号 p.1
- 三菱UFJリサーチ&コンサルティング（2023）「令和4年度 生活困窮者し就労準備支援事業日等補助金社会福祉推進事業 重層的支援体制整備事業における多機関協働事業の実施状況に関する実態把握及び効果的な実施方法に関する調査研究事業報告書（令和5年3月）」
- 宮本太郎（2022）「自助社会をどう終わらせるか」宮本太郎編『自助社会を終わらせる—新たな社会的包摂のための提言』岩波書店、序章。
- 宮本太郎（2023）「包摂的社会へのベーシックアセット」『社会政策』第14巻3号、p.10-24.
- 宮本太郎・菊池実・田中聡一郎（2023）『生活困窮者自立支援から地域共生社会へ—証言からたどる新たな社会保障の創造』全国社会福祉協議会
- 村松岐夫（1988）『日本の行政：活動型官僚制の変貌』中公新書。
- 野口定久（2022）「誰も排除しないコミュニティの実現に向けて—地域共生社会の再考—」宮本太郎編『自助社会を終わらせる—新たな社会的包摂のための提言』岩波書店、第3章。
- 奥田知志・原田正樹（2021）『伴走型支援』有斐閣。
- 奥田知志（2021）「伴走型支援の理念と価値」奥田知志・原田正樹編『伴走型支援—新しい支援と社会のカタチ』有斐閣、第1章。
- 大西連（2023）「孤独・孤立と居場所づくり」『都市問題』2023年7月号、p.62-72。
- Protta, J.M. (1979) *People Processing: The Street-level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies*, Lexington, Mass.:Lexington Books, MA.