

令和6年（2024年）10月30日(水)

広島県尾道市

○市の概要

- ・面積：284.88 km²
- ・人口：126,763 人（令和6年9月30日現在）
- ・世帯数：64,254 世帯（令和6年9月30日現在）
- ・令和6年度一般会計予算：642 億円

市章

広島県の東南部に位置し、瀬戸内海に点在する島々、本州沿岸、内陸盆地、と多様な地形を有する。昭和30年（1955年）、平成17年（2005年）の2回の合併を経て現在の姿になった。海上交通の拠点として、尾道水道沿いの海岸線12.5 kmが重要港湾の指定を受けている。陸上交通においても、市内を東西に横断する山陽自動車道、南北に縦断する中国やまなみ街道、島々を渡り愛媛県今治市につながるしまなみ海道、が交差する地点であり、物流と文化交流の拠点「瀬戸内の十字路」として重要な役割を担っている。

1980年代の尾道三部作と呼ばれる映画の撮影地、そして作家ゆかりの文学のまち、猫のまちとしても注目を集めている。造船、液晶パネル製造、レモン栽培などの産業で栄え、全長約70 kmのしまなみ海道をサイクリングするなど、新たな観光資源も創っている。

◆視察内容「地域共生・重層的支援の取組について」

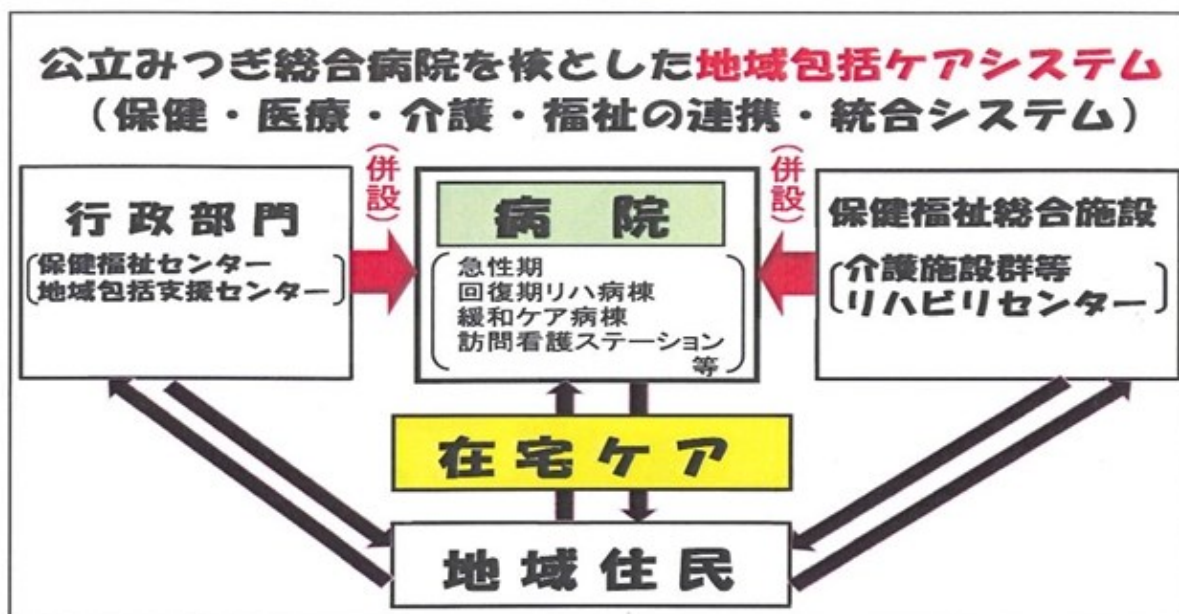
（1）視察目的

複合化する困難を抱えた人が地域の中で生活していけるよう、重層的支援体制の整備が急がれている。杉並区でも体制づくりを行い制度としてスタートするところであるが、全体像をつかみづらく、アウトリーチの方法や民間との連携、伴走型支援の在り方や地域づくりなどに課題も多い。地域共生社会に向けた取組を部署横断的に行うことで、分断やたらい回しの起こらない体制づくりを行ってきた尾道市に学ぶ。

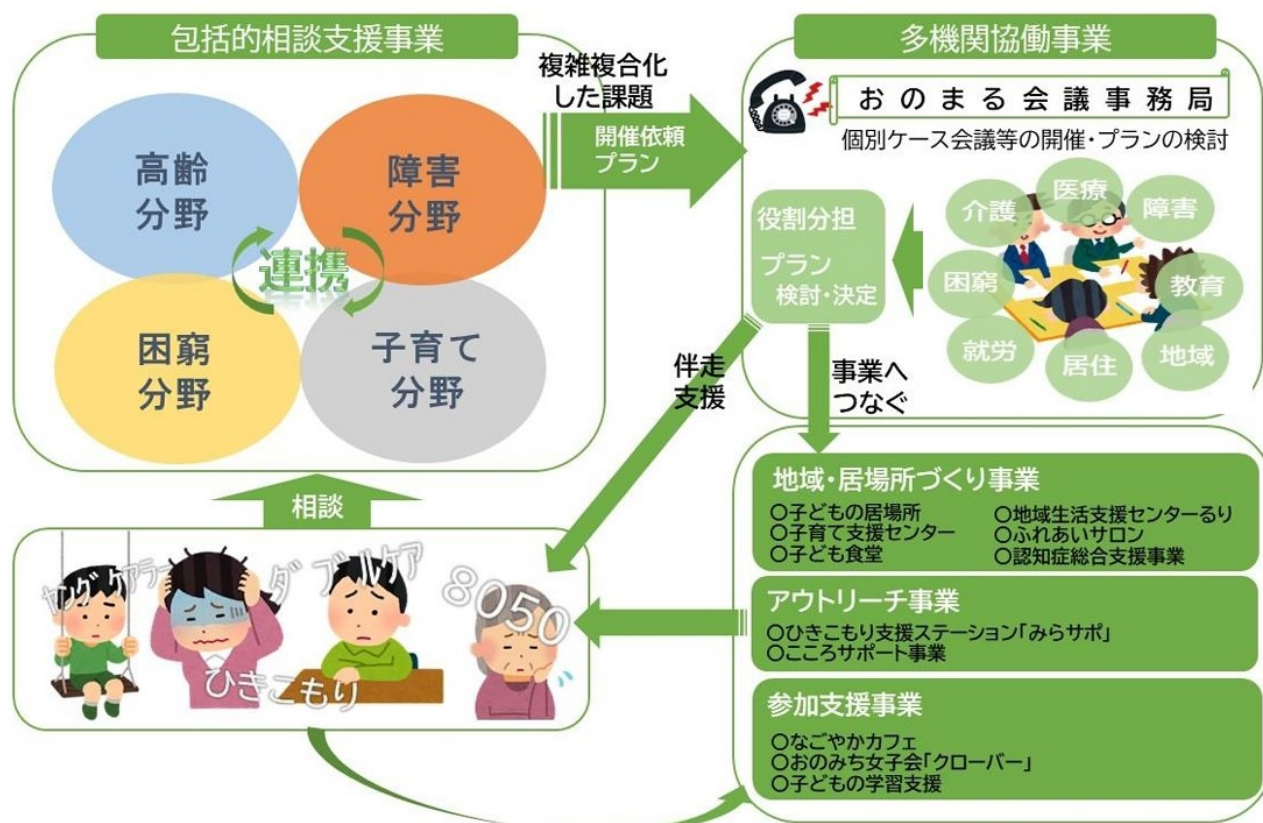
（2）視察内容

杉並区の保健福祉委員会では、平成29年（2017年）にも尾道市を訪れ、公立病院を中心とした地域包括ケアの仕組みづくりについて視察を行っていた。当時の取組で培った経験を元に尾道市では、さらに複雑化・複合化した困難さのある現状を踏まえた重層的支援体制の整備を着実に進めている。特にコロナ禍で顕在化した孤独・孤立対策を中心に、「関係性の貧困」により家庭内で抱え込まれている困難さに焦点を当て、断らない相談窓口と、相談を受ける側の専門職への支援を軸に、地域づくりに力を入れている。

(図1) 平成29年(2017年)視察時の地域包括ケアシステム



(図2) 今回の重層的支援体制



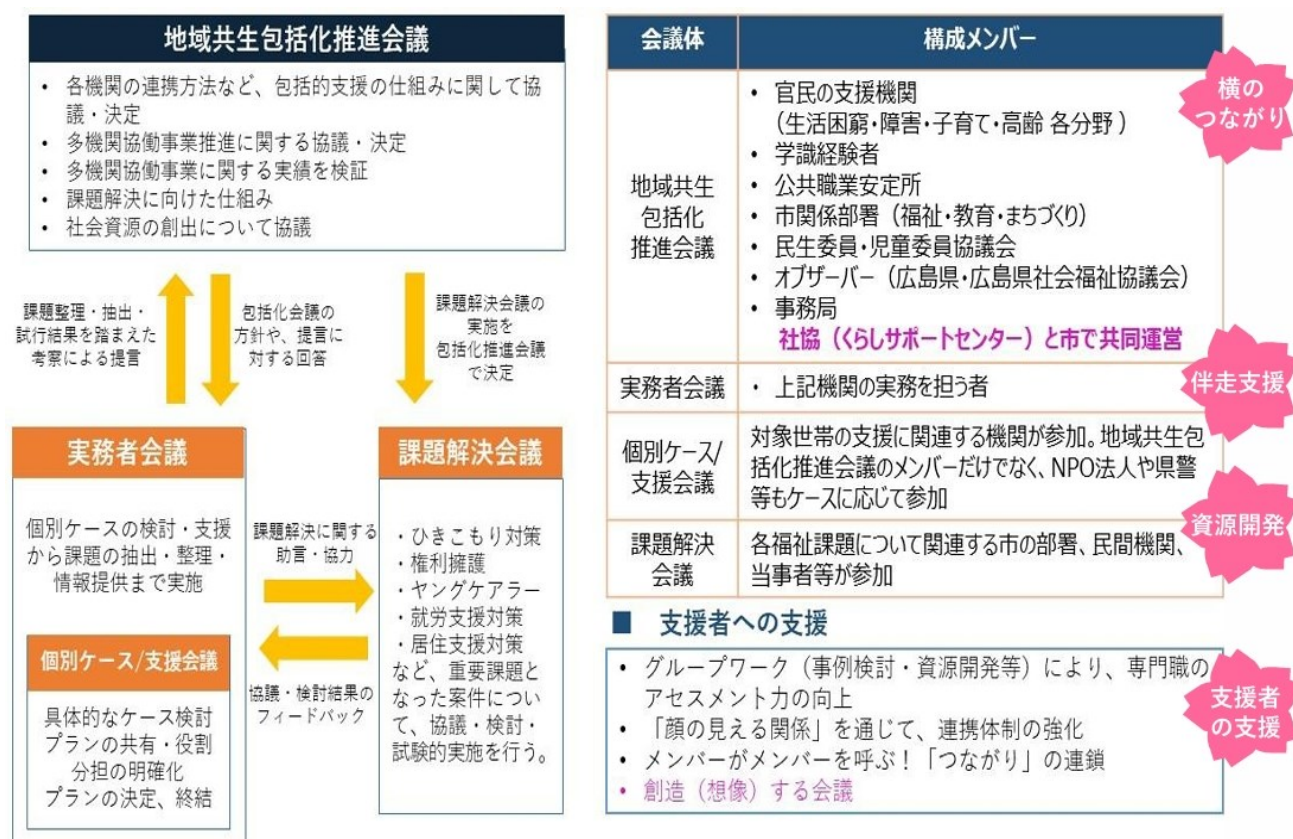
Ⅱ 体制ができた経緯

「関係性の貧困」は、①支援が必要な人や世帯が外側に相談できない孤立状態、②相談を受け支援に当たる支援者や事業者が単体では解決できない複合的な課題に直面することが増加している、③ひきこもりなど既存の相談窓口では対処できず相談者と支援者がつながる場が不明確、など相談する側もされる側もそれぞれの立場で抱えており、同時に解決していかなければ事態を打開できない状況であった。自殺対策のアウトリーチ支援など、それぞれの所管で丁寧に支援してきた課題があるが、コロナ禍で複合的な困難が明らかになったり無縁社会が加速したことによって、例えば市役所が所管する生活保護と社会福祉協議会が所管する自立相談支援とが、連携して取り組む必要に迫られるといったことが起きてきていた。

そこで市はコロナ禍の令和2年(2020年)にワンストップでとにかく相談を断らない「福祉まるごと相談」を開始、さらに翌年からは「地域共生包括化推進会議」を立ち上げ、分野を超えた専門職のネットワークをつくり専門職同士の相互理解と協力関係を築くことに着手した。

「福祉まるごと相談」によって見えてきた課題として、複合的な課題を抱えた世帯の多くは、経済的困窮の傾向にあることや、障害者手帳を持たない“疑い”のある方の相談が多く、これまでサービスにつながる事が困難だったことなどが明らかになった。また、住まいの不安定など、解決策の検討が急がれるケースも毎年複数あり、相談先が明確になっていない課題や他分野にまたがる課題について、専門家同士が協議する必要があることを確認した。

(図3) 令和2～5年度(2022～2023年度)に開かれていた尾道市地域共生包括化推進会議の仕組みと構成



当初は会議体が増えることにより会議の回数が増えることにもかなり抵抗が大きかったが、

- ・相談体制の強化で孤立を防ぐ
- ・部署の横串を刺して組織を編成する
- ・地域の団体とも顔の見える関係で手を携えていく

といった目標を達成することが課題解決には必要であるという共通認識の下、予算獲得のために現場の職員が管理職に掛け合って会議に同席してもらい説得するなど、現場の声が生かされながら進められた。

5年をかけて、相談を断らないでまずは支援につないで支えていく、といった流れを構築してきた。今後は特に「権利擁護の体制整備」に力を入れていく予定とされている。

「地域共生包括化推進会議」の令和3～5年（2021～2023年）の実績を紹介する。

事務局会議は年17回、本会議は4年間合計で8回、実務者会議は4年間合計で16回開催された。最初は報告に時間をかけることもあったが、課題が山積していたため会議のやり方を変え、2時間の会議のうち各自の報告は計10分、残りの時間はすべて次につながる議論と作業に充てるようにしている。

○本会議・実務者会議

…予算の獲得なども含めた全体にかかる内容が議論される場

会議実績は以下

- ・つながる尾道個別ケース会議 Book の作成
- ・課題解決会議の立ち上げ
- ・地域共生推進セミナーの開催
- ・各関係機関ヒアリング実施による分野横断課題の整理
- ・要援護者の個別避難計画について検討
- ・尾道市重層的支援体制整備事業実施計画の策定 など

○個別ケース会議

…複雑な課題、制度やサービスのすき間の課題を抱えるケースについて話し合う、多機関が集まる会議

構成メンバー

市（社会福祉課、健康推進課、高齢福祉課、子育て支援課、因島福祉課、教育委員会）、はなはな（障害者サポートセンター）、地域包括支援センター、くらしサポートセンター、東部保健所、パレアモア（広島県総合精神保健福祉センター）、東部子ども家庭センター、警察、民生委員、区長、スクールソーシャルワーカー、弁護士、みらサポ（ひきこもり支援）、尾道市社会福祉協議会、等

会議実績数は以下

令和3年度（2021年度）：8件 ／ 令和4年度（2022年度）：6件 ／

令和5年度（2023年度）：4件

➡メンバーも多く開催自体が難しくなることもあったため、個別ケース会議をもっと活用しやすい形にするために、重層的支援会議の在り方検討が行われた

○課題解決会議

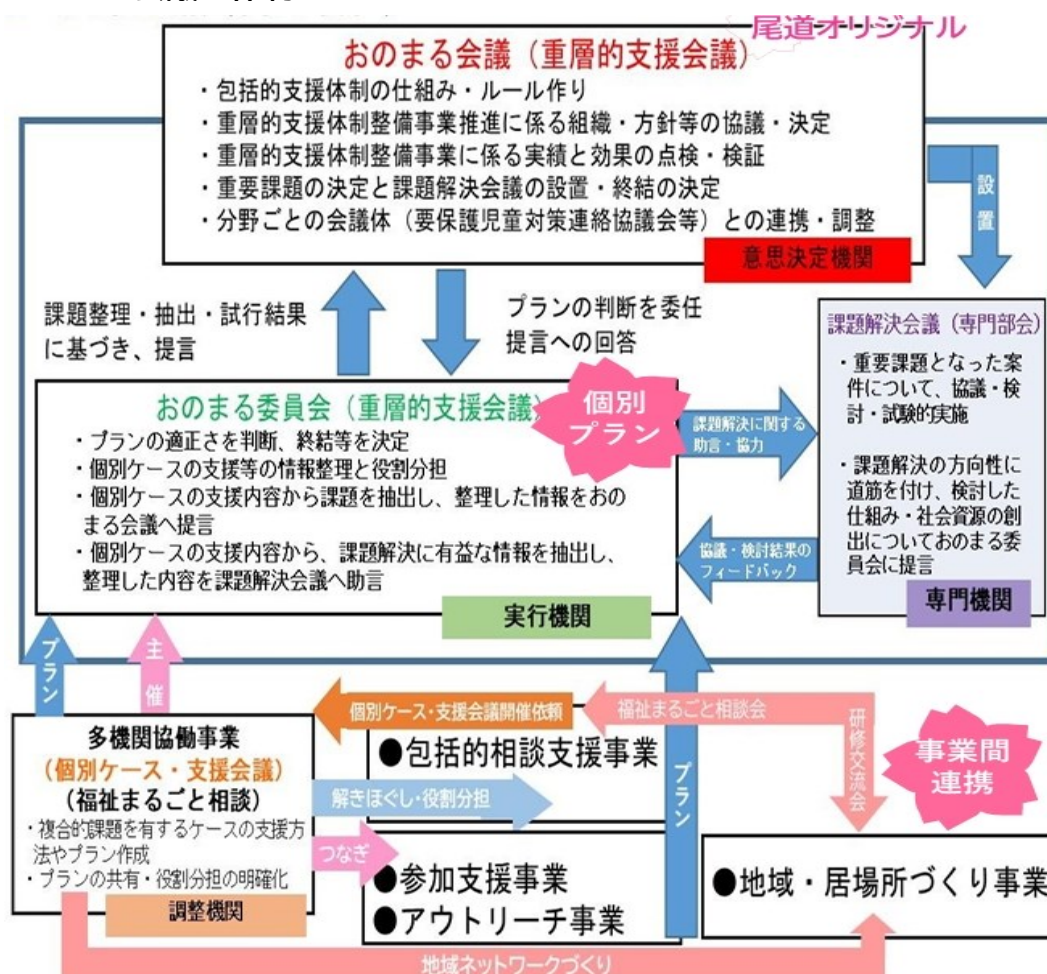
…市内全体で特に重点課題とされていることの解決に向けて各分野の専門家が意見を出し合う場

令和3年（2021年）3月～令和5年（2023年）10月のテーマは「ひきこもり」。市の関係所管、関係機関や団体、そして当事者が参加し、全10回を開催した。ひきこもりの定義や考え方、どのように支援できるのかの検討、ひきこもりサポーター（地域での理解者）やみらいサポーター（支援者・傾聴支援員）の養成カリキュラム作成、ハンドブックの作成など、市が取り組むひきこもり支援の道筋を大きくつけることとなった。

今後はこの会議体から発展し、「みらいネット会議（ひきこもり支援ネットワーク）」として継続していく。

令和6年（2024年）3月から行われている課題解決会議のテーマは「権利擁護」。

（図4）おのまる会議の体制



地域共生包括化推進会議の 3 年間の試行錯誤の中で見つかった課題なども踏まえて重層的支援会議（おのまる会議）の在り方が検討され、個別ケース会議がより丁寧に行えるようになったという。視察の中で、一つの事例が紹介された。

生活保護の所管に警察から電話が入った。話を聞くと、島で数日間電気がずっとついている家があるとのこと。様子を見に行くと、父親が亡くなり、全盲の息子が困り果てていた状態だった。

地域の中で助け合えるつながりがあれば、こういうケースは防げるのではないかと感じたそう。市役所が伴走型で支援を行うことも大切だが、すべてを追いきれるわけではない。重層的支援体制を整備し、「地域づくり」に力を入れることが必要である。伴走型支援はあくまで地域の中でどこにつながったらいいかを見極めるために行うもので、目途がついて落ち着いたら地域の中で地域の人と一緒に考えながら自立して生きていくことができる状態を目指した方がよい、といった考えの下で、体制を制度設計している。

それぞれが他分野の苦勞を知り、助け合える体制をつくる必要を感じているためか、各分野バラバラだった時に比べ、各分野が自分たちの体制や制度設計を、全体をとらえた形で行うようになった。

Ⅱ 体制づくりの中で重視していること

・顔の見える関係

役所、病院、社会福祉協議会、民間事業者、家族などが、お互い役職名ではなく名前呼び合える関係性の中で、お互いをカバーし合う体制をつくっている。各分野それぞれで抱える案件も多く人手も余っているわけではないので押し付け合いが起こりがちだが、お互いが見えている分、分け合う・引き受け合う形で対処することができる。

- ① ワンストップで受け止める市民窓口で相談を受ける
- ② 複合課題の相談を受ける支援者をサポートする相談窓口を設けみんなで考える
- ③ （どこの誰がどのような支援を行うのかを話し合った上で）最適な支援の形と支援者が対応

また、地域に専門職が入っていくことを支援するため、茶談会を開いて勉強と相談をセットでやっていく、専門職が情報交換する交流会を開くなど、市として社協と一緒に場を作っている。

・たらい回し禁止

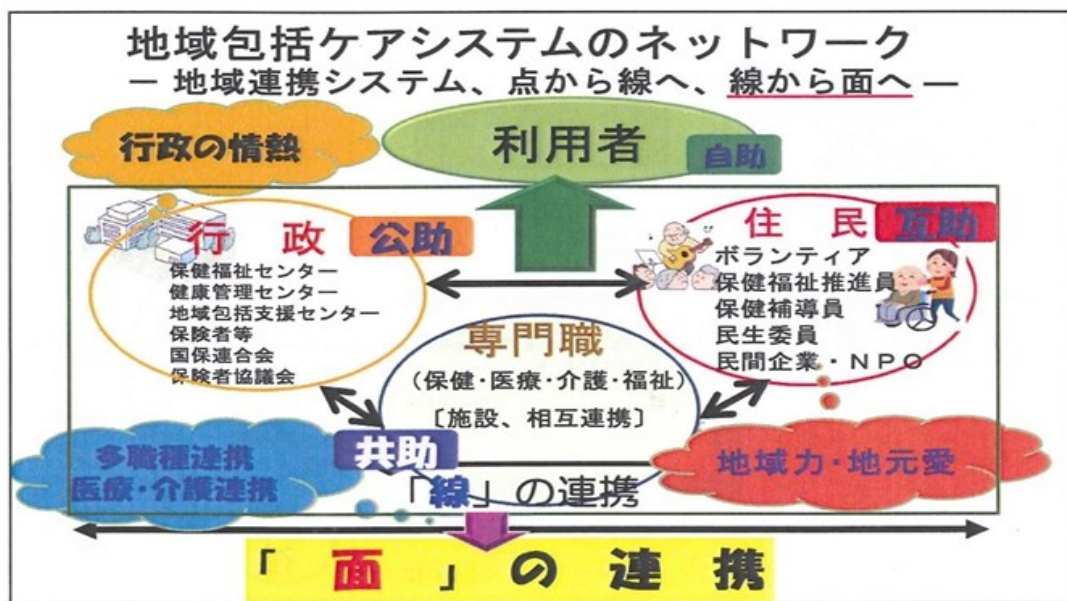
例えば 8050 家庭の相談に対し、80の方は高齢者支援、50の方はひきこもり支援、と初めから分けて対応してたらい回しにすることなどは禁止している。一体のものとして相談を受けて、要因を丁寧に解きほぐしながら全員で対応する体制をとる。

・市内の連携強化と職員の育成

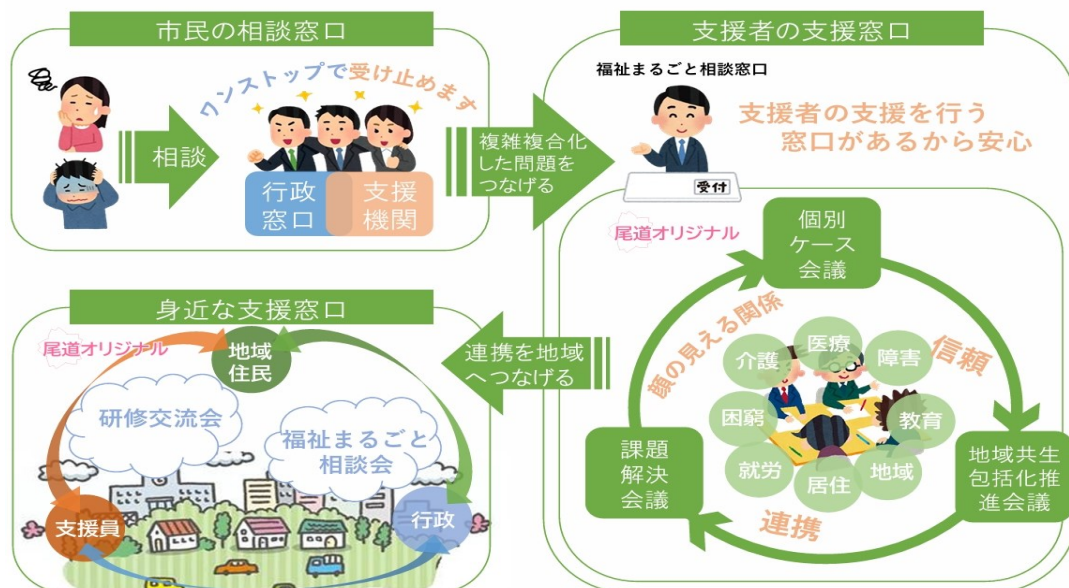
分野横断的な対応が増えるにつれ、専門分野が曖昧になっていることもあり、現場の職員としてはつらいことも多い。例えば孤独孤立対策は健康分野、重層的支援は社会福祉分野、だが一緒にやらざるをえない。

- 他分野のこともわかっていく、相互理解の中で助け合える関係を職場内でもつくっている
- 「のりしろ」を作る作業を、若いうちからワークショップで経験していく文化を作っている最中。他分野との関わりで解決できることがあるのか、問題の捉え直しをする習慣をつけていくことで、市政全体が見える職員が増えていく

(図 5) 平成 29 年(2017 年)視察時の地域包括ケアシステムのネットワーク



(図 6) 尾道市が掲げる、つながりが実感できる仕組み



Ⅱ 現在と今後の課題

説明の中で杉並区の『共生社会しかけ隊』が上げられた。双方向のやりとりで「もやもや」を解消していくプロセスと、環境が調整されたり相互理解が深まったりする結果との両方を参考にしながら、尾道市の支援窓口での取組に活かしたいそう。資料の中で「みなが創る共生社会じゃね～」とコメントされていたが、日常的な双方向のやりとりでお互いに考え合うことが、地域づくりには必要だとのこと。

<伴走型支援の出口>

個別プランの作成の終結は、実務者会議の中で決定することになっている。「対象としていた個人が、必要な支援機関と自分でつながれたら」が現状の終了要件として議論されており、地域の中で見守られながら自立して生きていける環境をつくることに注力して体制をつくっていく。

<権利擁護の取組>

成年後見人制度など、利用が必要になった時まで知らずに困ってしまう状況が生まれやすい制度は、キーワードをとらえて周知していく（成年後見なら、終活など）。課題解決会議の中では、センターを設けるなど家庭裁判所ではなくもっと気軽に相談できる場を作っている（これまではなかなか予算化されてこなかったが、令和8年度の予算に乗るよう計画している）。

5年間でまずは相談・支援につなぐことから始めたが、現在は一人一人の権利擁護に向き合うため、課題解決会議のテーマに設定し、今年3月から議論が開始している。

<一極集中から地域分散へ>

現在は中央で集約しているが、これから10年かけて、7地域でそれぞれに連携体制をとってできるよう、地域の中で文化をつくっていくことを目指している。滋賀県高松市では、地域によらず相談所をつくりそこから支援につながっている事例もあるため、研究していきたい。

<福祉以外の分野との連携>

・高齢者の閉じこもりと独居の増加

高齢者の閉じこもりが増えてきている。高齢者サロンなどは開いているが、趣味や交流のために外に出られる人しか行けない。高齢者福祉課も孤独孤立対策としての居場所支援を考えている。民生委員からの情報を元に、地域の資源を活かしていける形を作っていきたい。散髪や食料品の出前など、地域での取組を周知して人と関わる機会を増やすところから掘んでいこうとしている。

既存の施設を利用して（歩いて行ける場所で）基盤をつくっていき、地域の中にあるものが生かせる取組をつくりたい。

・みらサポの取組を発展させていく

他分野が連携して支援体制を組んでいく最初の実践として、ひきこもりの当事者と家族の支援が形になってきているが、現状では福祉的な支援の側面が強い。他者との関係性を育むツールとして農業や空き家再生事業など、地域課題の解決に向けた動きと当事者の居場所や出番をつくっていくことを一緒にやれないか、模索している。

(図7) みんなの Well-being



◇所感

今回の視察で特に響いたのは、分野横断的な取組のために顔を合わせて会議を進める中で、これまでであれば分野ごとに押し付け合いが起きてしまっていたような課題を、一緒に考えて解決していこうとする文化が育まれ、それが計画や部署内の体制作りにも影響しているという話だった。庁内でもお互いの所管への理解が深まることで、相談したら助けてもらえる・他部署の状況も気にかけてフォローしていくといった関係性ができ、その結果、窓口で相談を受けた時に本当に「断らない」「たらい回しにしない」、市民にとって良い状態が実現している。もちろん立ち上げメンバーにとっては、残業や初めてのケースに対応しなければならないなど大変なことも多い。しかし「あと10年もすれば文化が根付いて今ある課題も解決されていくはず」と力強く語られていて希望を感じた。

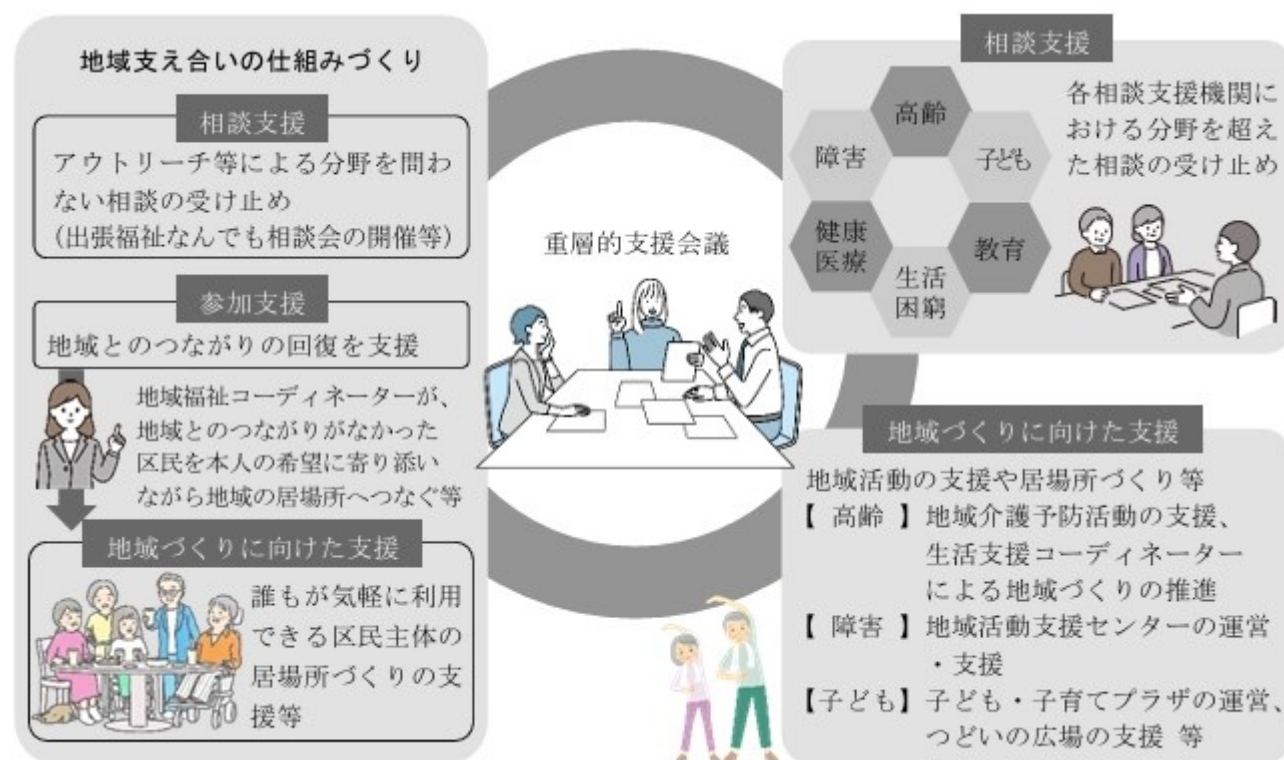
また、説明の中で「ポンチ絵」という言葉が何度も聞かれたが、システムがどのようにできているのかをまとめる作業をコンサルに任せず、まず職員が自ら理解をして表現してみる、ということも重視されていた。示された絵を見て理解するのではなく、職員が絵をつくる、ということは、全員でこの事業に取り組んでいくんだという意識を持つ意味でも大きな役割を果たしていると感じた。

民生委員も支援者の一員として加わっていると説明を受けたが、尾道市でも杉並区と同様、民生委員の高齢化や空白地域などの課題があった。市役所のOBなどがなる場合も多いと聞いた。地域共生包括推進会議の際に会長に民生委員の集まりに参加してもらったところ、お金の相談や野焼きの相談など、民生委員が受ける相談内容が多岐にわたりすぎていて困っている、といった声が上がったようだ。そのため、現在のおのまる会議体制の中では、民生委員も含めた支援者の研修や交流会を活発にしているということだった。

育児経験者が月に一度訪問するほかはおむつ定期便や、介護の計画を立てる際にヤングケアラーらダブルケアラーなどの状況把握を全体で行うなど、みつぎ総合病院を中心とした地域包括ケアシステムからヒントを得たり実務者から助言を得たりして発展させている事業も多いようで、早くから丁寧な取り組みを進めてきたことが活かされている様子があった。

杉並区でも重層的支援体制が構築され今年度から事業がスタートしているが、住民からは「なかなか話がわかってもらえない」「相談をしても対応してもらえなかった」など、制度の狭間や相談窓口のわかりにくさによる問題があることを指摘されることも多い。今回の視察で得たことを踏まえ、杉並のこれまでの地域共生の取組を掘り返し、今後の取組に活かしたい。

(図 8) 杉並区の重層的支援会議のイメージ図



4年前に改築された市役所内、議場にて撮影。全体がフラットで車いすでも移動しやすい造りになっていた。傍聴席は、高さの低いアクリル扉一枚はあるが、議員席のかなり近いところに位置している。子どもと一緒に傍聴できるガラス張りの部屋もあった。

議場全体が杉の木で装飾を施されている。天井は船をつくる技術を利用して緩やかなカーブを描いており、尾道市の特色が議場にもよく表れていた。