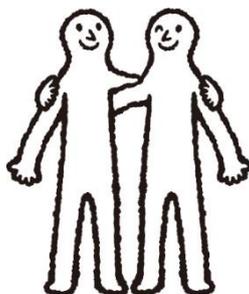


# 伴走型支援って何？

- ー 地域共生社会におけるキーワード「伴走型支援」について



発行：特定非営利活動法人ホームレス支援全国ネットワーク  
（厚生労働省委託事業）  
令和2（2020）年3月

このパンフレットは「伴走型支援」について、市町村の行政職員の皆様を対象に作成しました。相談支援の現場で用いる実践的な内容というよりも、今後、各自治体で包括的支援体制を構築していく際に、重要なアプローチとして位置付けられる「つながり続けることを目指す支援」、すなわち「伴走型支援」について基本的な考え方を解説したものです。

「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）」の最終とりまとめ（令和元年12月）の内容をもとに、これまで伴走型支援について実践と養成をしてきた、NPO法人 ホームレス支援全国ネットワークが作成したものです。伴走型支援とは何か、かつ今後の課題について知っていただければ幸いです。

特定非営利活動法人ホームレス支援全国ネットワーク

理事長 奥田知志

## 目 次

1	はじめに 地域共生社会の実現と伴走型支援	・・・ 1
2	伴走型支援が必要な背景	・・・ 3
3	課題解決型支援と伴走型支援—断らない相談実現のために	・・・ 5
4	伴走型支援とは① 誰かをつながる意味	・・・ 7
5	伴走型支援とは② 伴走型支援における専門職の働き	・・・ 9
6	伴走型支援とは③ 地域の役割	・・・ 11
7	伴走型支援とは④ 行政の役割	・・・ 13

### 執筆分担（50音順）

稲月正 （北九州市立大学）

2 伴走型支援が必要な背景

奥田知志（ホームレス支援全国ネットワーク）

3 課題解決型支援と伴走型支援

4 伴走型支援とは① 誰かをつながる意味

5 伴走型支援とは② 伴走型支援における専門職の働き

原田正樹（日本福祉大学）

1 はじめに 地域共生社会の実現と伴走型支援

6 伴走型支援とは③ 地域の役割

7 伴走型支援とは④ 行政の役割

## 1 はじめに 地域共生社会の実現と伴走型支援

今日、様々な「地域生活課題」（社会福祉法第4条）が生じています。なかでも、従来のような縦割り（児童、障害、高齢など）の分野別サービスだけでは対応できないニーズが広がっています。

こうしたニーズに対して、どのように対応していけばよいか、「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）」では、様々な視点から議論を重ねました。令和元（2019）年12月の「最終とりまとめ」では、以下のような内容が公表されています。

複合的な課題を有している事例については、個別性が高いことに加え、その背景に社会的孤立などに陥っていることがあります。また本人に生きる意欲が喪失し自暴自棄（セルフネグレクト）になったり、あるいは自らが困っているという認識ができない状況にあることもあります。こうした場合、窓口で待っているだけではなく、専門職が足を運び、相手の生きる力を引き出しながら、継続的に寄り添い、問題を一つ一つ解きほぐしていく支援が必要になります。

このようなケースには、本人・世帯が相談に来ることを待つのではなく、潜在的な支援ニーズをつかみ、「支援を届ける」姿勢で積極的にアウトリーチしていくことが求められています。

以上のような状況を踏まえると、これからは次のような相談支援が必要です。

- ・訪れた相談者の属性や課題にかかわらず、幅広く相談を受け止めること。
- ・本人・世帯の暮らし全体を捉え、本人に伴走し寄り添いながら、継続的に関わること。
- ・本人・世帯に支援を届け、本人・世帯とのつながりや信頼関係を築くこと。

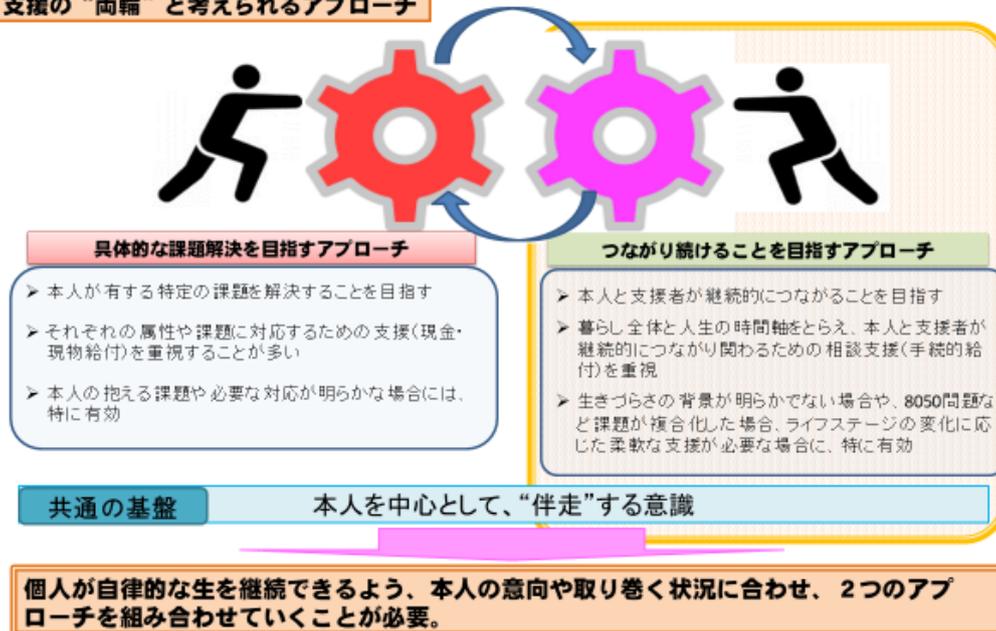
これらは一見、従来の支援と同じように見えますが、申請主義に基づく「待ち」の姿勢ではないこと。相談を「幅広く」受け止めること。本人だけではなく、家族全体を捉えること。必要に応じては「伴走し、寄り添う」こと、といった点に新しい支援のあり方を構想しています。それは決して、今までの支援を否定するわけではなく、それだけでは支援できないニーズに着目していく必要性が生じてきたからです。ただし、そのことに気がついている専門職は、すでにこうした働きかけ（アプローチ）を試みています。そのことに学びながら、2つのアプローチについて整理しました。

専門職による対人支援は、一人ひとりの個別的なニーズや様々な生活上の困難を受け止め、自律的な生の継続を支援できるよう、本人の意向や本人を取り巻く状況に合わせて、次の2つのアプローチを支援の両輪として組み合わせていくことが必要です。

「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」です。

## 対人支援において今後求められるアプローチ

### 支援の“両輪”と考えられるアプローチ



出典：厚生労働省「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）」の最終とりまとめ

伴走型支援を実践する上では、「専門職が時間をかけてアセスメントを行い、課題を解きほぐすとともに、本人と世帯の状態の変化に寄り添う継続的な支援」（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や緩やかな見守り」といった双方の視点を重視します。それによりセーフティネットが強化され、重層的なものとなります。

伴走型支援を円滑に進めるためには、具体的な機能が必要となります。

- ① 属性にかかわらず、地域の様々な相談を受け止め、自ら対応する又は関係機関につなぐ機能（「相談を受け止める機能」）
- ② 世帯を取り巻く支援関係者全体を調整する機能（「多機関協働の中核の機能」）
- ③ 継続的につながり続ける支援を中心的に担う機能（「継続的につながる機能」）

伴走型支援は、制度の適用によって支える（つまり制度の要件に該当しない場合は、支援を断る）といった支援ではなく、むしろ要件に当てはまるか否かによらず、その人の相談を幅広く受け止め、まずはその人とつながること、つまり関係性を育むことを目的にした支援といえます。

支援を通して、「支える」「支えられる」という一方向の関係性ではなく、支援者と本人が支援の中で互いに成長することができること。また孤立した状態にある本人が、他者や社会に対する信頼を高め、周囲の多様な社会関係にも目を向けていくきっかけとなることもあります。こうした関係性にもとづき包摂的な社会をつくり、多様性を認め合うこと、やがて地域共生社会を実現していきます。

## 2 伴走型支援が必要な背景

### (1) 生活困窮の広がりと複合化

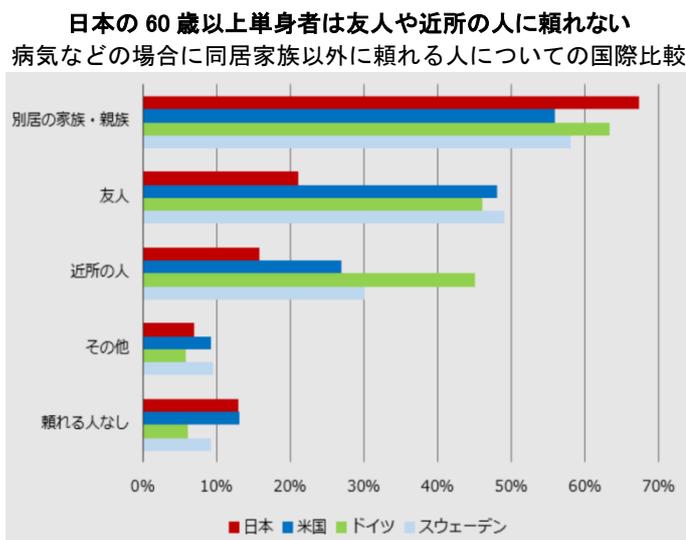
近年、経済的困窮や社会的孤立といった生活困窮が広がっています。

経済的困窮を示す貧困率の値は、昭和 60 (1985) 年では 12.0%でしたが平成 27 (2015) 年には 15.6%となっており、長期的な趨勢としては上昇傾向を示しています(厚生労働省「平成 28 年国民生活基礎調査の概況」)。特に深刻なのは母子世帯で、貧困率は 5 割を超えています(労働政策研究・研修機構『第 5 回(2018)子育て世帯全国調査』)。経済的な困窮が進んだ要因の一つとして挙げられるのが 1990 年代から進んできた雇用の不安定化です。1980 年代半ば 15%程度だった非正規雇用者の比率は令和元 (2019) 年には 38% (約 2000 万人) にまで上昇しました。

雇用の不安定化は経済的な困窮化だけではなく、家族や社会関係の不安定化をもたらします。そうした中、さまざまな世代で社会的孤立が進んでいることも指摘されています。文部科学省の調査によれば、小中学校の不登校児童生徒数は 16 万 5 千人に上っています(「平成 30 年度 児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査結果の概要」)。若年層や中高年層での「ひきこもり」も決して少なくはありません。「広義のひきこもり」は 15~39 歳で 54 万 1 千人(内閣府『若者の生活に関する調査報告書(平成 28 年 9 月)』)、40~64 歳で 61 万 3 千人と推計されています(同『生活状況に関する調査報告書(平成 31 年 3 月)』)。

玄田有史は「孤立無業(20 歳以上 59 歳以下の在学中を除く未婚無業のうち、ふだんずっと一人か、一緒にいる人が家族以外にはいない人びと)」が平成 8 (1996) 年の約 75 万人から平成 23 (2011) 年には 162 万人まで増加していることを明らかにしました。さらに彼は、既婚、高齢、学生まで含めた「広い意味での孤立無業者」は 1981 万人にのぼること、孤立無業になりやすいのは男性、中高年、中学卒者であること、ただし 2000 年代以降、性別、年齢、学歴によらず、無業者になると誰でも孤立しやすくなるという「孤立の一般化」が進みつつあることなども指摘しています(『孤立無業 SNEP』日本経済新聞出版社)。

藤森克彦によれば、日本の 60 歳以上の単身者は、欧米諸国に比べ、病気などの場合に別居家族・親族以外、頼れる近所や友人を持つ人は多くはありません(右図 <https://www.mizuho-ir.co.jp/publication/contribution/2018/toyokeizai181103.html>)。今後、未婚化や親族の縮小化がさらに進むことにより高齢単身者が増加することも予測されています。その結果、家族にも、親族にも、近所にも、友人にも頼れない人びとの孤立リスクがいつそう高まることも懸



(注) 対象は 60 歳以上の高齢単身者。複数回答  
(出所) 内閣府「高齢者の生活と意識—第 8 回国際比較調査結果報告書」  
(2016 年) をもとに藤森克彦氏作成

念されます。

また、経済的困窮と社会的孤立は、おたがいに絡み合いながら深刻化します。そうした複合的な困窮が進めば心身の健康にも悪影響が出てきます。このような負の複合が、世帯の中であらわれることもあります。シングルマザーの生活困窮化による「子どもの貧困」、ひきこもりがちな中年の子が高齢の親と同居するなかで介護、経済的困窮、社会的孤立などの問題が複合的にあらわれる、いわゆる「8050問題」などはその一例です。

## （２）活力ある社会の維持、困窮当事者の可視化と主体性の獲得

生活困窮の広がりや複合化の根底にあるのは、個人や家族の責任ではなく、社会構造の変動、社会的排除、制度的対応の遅れといった構造的な要因です。生活困窮は人びとの幸せを奪います。それは同時に、経済的な活力を失わせ、政治的分断もたらし、信頼の基盤を崩すなど、社会全体に大きな損失をもたらします。社会的孤立が社会に及ぼすコストも試算されています。平成 30（2018）年、英国は「孤独問題担当大臣」を任命しました。これは、社会的孤立による健康被害や活力ある労働力の損失などによって年間 320 億ポンド（4.9 兆円）ものコストが発生していることがわかったからでした。英国より人口が多く、OECD の調査で孤立率も高いとされる日本において、その額は英国の数倍とも考えられます。個人の幸福の追求と同時に社会の活力の維持や持続可能性のためにも社会的な支援が必要です。

社会的な支援には相互に関連する 2 つの次元が考えられます。一つは包括的な社会保障制度です。生活に必要な給付を国が責任をもって行うことはとても重要です。

もう一つは、生活の場である地域で人びとが互いに支え合う仕組みをつくることです。専門職による対人支援の両輪をなす「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（伴走型支援）」は、その柱となります。このうち、課題解決を目指すアプローチの重要性は、従来の支援論でも強調されてきました。しかし、伴走型支援は、専門職による対人支援のアプローチとしては、これまで支援論の中に必ずしも明示的には位置づけられていませんでした。

伴走型支援については、本パンフレットの次章以降で説明されます。なぜ今そのような支援が必要なのでしょう。それは「つながり続けること」によって生活困窮の当事者自身が「助けて」と言えるようになるからです（その理由については 4 章をご覧ください）。そうなれば、社会的排除を受け、見えにくくされていた困窮当事者の姿は見えるようになり、支援につながりやすくなります。

でも、それだけではありません。「助けて」という声を上げることは、困窮当事者が主体性を獲得していくことでもあります。支援という営みにおいては、ともするとそれが「支援する—支援される」といった関係の固定化をもたらしたり、そこに専門家による支配が潜んでしまったりすることが問題とされてきました。対話によるフラットな社会関係の形成と継続によって自らが「助けて」と言えるようになること、そしてお互いに最適解を見つけていくことは、困窮当事者にとって当然の権利である制度の主体的な利用にもつながります。適切な支援に「つながる、つなぐ」ためにも、また、意にそわない支援に「つながらない、つなげない」ためにも、お互いに「つながり続けること」が必要なのです。

### 3 課題解決型支援と伴走型支援—断らない相談実現のために

これまで私達は、「支援」と言えば「問題を解決すること」だと考えることが比較的が多かったように思います。当事者が抱える「問題」を解決するのは、いわば当然のことではありますが、「なかなか解決しない」という現実の厳しさも現場は経験してきましたし、それでもなお「解決を目指し関わり続ける」という努力を重ねてきました。しかし、孤立や社会的排除自体がその人の「苦しみ」である場合、これまでの「課題解決型支援」だけではなかなか対処が困難であったのも事実です。

あるいは「課題解決型支援」には、「副作用」とでもいうべきことが起こることさえありました。例えば、「課題解決」が目的であるために、成果（解決）を出すことに捕らわれてしまい、支援現場が成果主義に陥る危険性は常にありました。成果（解決）を出さなければ評価されないというプレッシャーから「成果が出そうな相談者に限って相談を受け付け、解決できそうにない相談は引き受けない」というクリームスキミング（「牛乳から美味しいクリームだけをすくい取ること」より転じて、利潤の多い部分にのみ参入することを意味する）が起こる可能性さえ否定できません。また、成果（解決）につながらないと実施した支援すべてが無意味であったかのように考えてしまうこともあります。これらは、「課題解決型支援」ゆえに生じる「副作用」とでもいう事態です。

平成 29（2017）年 12 月に「社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会」が出した報告書には、このような一文があります。「（断らない相談支援）自立相談支援事業のあり方としては、相談者を「断らず」、広く受け止めることが必要であり、（中略）こうした『断らない』相談支援については、今後とも徹底していかなければならない」。ここで言及されている「断らない相談」は、今回の「地域共生社会の実現」に向けて、新たな「重層的支援体制整備事業」として構想されることとなりました。

報告書には、以下の意見が添えられていました。『「断らない」相談を継続するために、相談を受け止める相談支援員がバーンアウトしないよう、スーパービジョンやフォローアップ研修等が必要との意見があった』。なぜ、「断らない相談」をしようとする、支援員はバーンアウトするのでしょうか。それは「課題解決型支援」において「相談を受けること」が、「問題を解決すること」を意味しているからにほかなりません。つまり、「課題解決型支援」において「断らない相談」は、「引き受けたすべての相談を解決しなければならない」ことを意味してしまう危険性がありました。それゆえに報告書では、そのようなバーンアウトを避けるために支援員のスキルアップが必要だとの意見を紹介しています。

研修は必要ですし、支援員のスキルを上げることは問題を解決するために常に必要です。しかし、どれだけ研修を重ねても、すべての支援員がすべての問題を解決できるようになるとは思えません。また、解決できる支援員を求めること自体がバーンアウトを招く「過度な期待」になりかねません。

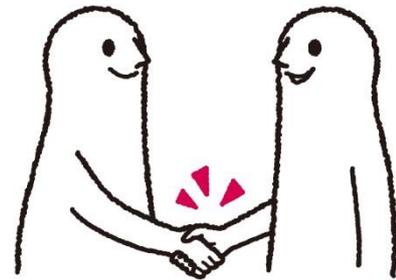
そこで私達が考えなければならないのは「支援論の多様化」ということです。これまでの問題解決に重点を置く「課題解決型支援」に加え「伴走型支援」という新しい支援論を併設

的に持つことが重要になります。「課題解決型支援」と「伴走型支援」は、これからの支援の両輪となります。

「課題解決型支援」の目的が、「解決」である一方で、伴走型支援の目的は、「つながること」です。だから、「伴走型支援」において「相談を受ける」とは「解決する」ではなく、「孤立させない」ということになります。問題が解決できても、できなくても「つながる」。それが「伴走型支援」です。

この違いは「相談」という概念も広げました。「課題解決型支援」における「相談」は、問題解決という目的のための「手段」として位置づけられてきました。一方、伴走型支援における「相談」は「支援そのもの」です。「伴走」は手段ではなく「目的」です。このような新しい支援論を持つことによって、問題解決という「成果」を出すことに専念してきた支援員のバーンアウトを防ぐことが出来ます。

また、すでに触れたように「孤立化」が急速に進んでいることや、雇用慣行などの変化に伴い社会が不安定化している点にも注意しなければなりません。いったん問題を解決できても「自立が孤立に終わる」ならば、真の意味での問題解決とは言えないでしょう。例えばいったん就労自立を果たせても、不安定雇用ゆえに、その後、第二、第三の危機が訪れることは容易に予測されます。「その日、誰に相談できるのか」は、今日の状況においては大きな課題です。問題解決と同時に「つながる」こと自体の必要性は高まっています。



これまでの「課題解決型支援」を念頭においた社会保障制度は、金銭、現物、サービスなどの給付を主なる役割としてきました。しかし、孤立化や社会的排除が進行する現代社会においては、これらの給付だけでは対処できないのは明らかです。そこで、従来の給付とは別に相談そのものを支援とする「伴走型支援」が必要となったのです。

貧困や格差が広がる中で「課題解決型支援」のニーズは一層高まります。一方で、孤立化の進行により「伴走型支援」の必要性も高まります。地域共生社会における「断らない相談」を構築していく上で、これらを「支援の両輪」として位置づけることが重要であると言えます。

## 4 伴走型支援とは①—誰かにつながる意味

孤立化の進行が「伴走型支援」が必要となった理由だと言えます。では、孤立することは、なぜ問題なのでしょうか。

リーマンショック後、雇い止めや派遣切りに遭った多くの若者が路上に投げ出されました。しかし、彼らの多くは「助けて」と言いませんでした。なぜ、彼らは「助けて」と言わなかったか。それを「伴走型支援」の視点で考えてみましょう。

第一の理由は、「つないでくれる人」や「教えてくれる人」がいなかったということです。家を失った時、失業した時、困った時にどこに相談に行けば良いのか、彼らは知りませんでした。社会保障の仕組みや様々な制度、あるいは自らの権利について知らないままでは活用すること自体が不可能です。どんなに制度が整っていても、それを「教えてくれたり、つないでくれる人」がいないと制度は「無い」と同じです。例えば、多重債務は自殺の要因の一つだと言われますが、本来多重債務には人を殺す力はありません。そもそも債務に関しては、5年で「時効の援用」が出来ます。しかし、その事を知らず追い詰められていく人は少なくありません。債務が人を殺すのではなく「無知と無縁」が人を自殺に追いやるのです。「時効の援用」を教えてくれる「人」がいなくては「無い」と同じです。

第二の理由は、「他者がいない」、つまり孤立していたということです。孤立は、自分自身の状態を把握することを困難にします。路上の青年に「大丈夫？」と声をかけても、多くは「大丈夫です」と答えていました。プライドがそう言わせるという面もありますが、そもそも彼らは自分の現状を正確に認識出来ていませんでした。隣に座り込み、話しているうちにだんだんと自分の状況に気づき始め、ついには「助けてもらえませんか」と言い出します。人は他者との関係の中で自分を知ります。この他者性が無くなると自分が解らなくなる。いわば自己認知障害のような状態では、危機感さえ持てず、「助けて」と言わない結果となります。

第三の理由は、すでに常態化した「自己責任論」の中で、「助けてくれる人はいない」と思い込んでいたということです。さらに、「自分のことは自分で何とかするしかない」、「他人に迷惑をかけてはいけない」ということが強調されたのが「自己責任論」でした。これにより一層「助けて」と言わない、いや、「言えない」状態になってしまったと思います。

第四の理由は、そもそも「生きる意欲がない」ということです。どんな制度があるかも知っている、自分の状況も把握できている、人は一人では生きていけないことも知っている。しかし、「意欲がない」ので一歩が踏み出せない、という状態です。では、「意欲」は何によって醸成されるのでしょうか。お金や評価も有効かもしれませんが、何よりも「人」との出会いや関係において「生きる意欲」や「意義」は与えられます。例えば、「人は何のために働くのか」と言いますが、この問いの本当の意味は「人は『誰のため』に働くのか」にあります。伴走型支援は、その人の人生の意味づけや「自律」、すなわち、その人がその人として生きることを選び取れるようにするために、他者とのつながりを応援するものです。

これら4つの理由から、「人」がいけないことが課題であることがわかります。「教え、つな

いでくれる人がいない」「自分の状態を知るための他者がいない」「助けてくれる人がいない」「意味づけ、動機づけてくれる人がいない」。繰り返しますが、どれだけ問題を解決できる制度が整っても、これらの「人」がいない、すなわち孤立状態では、そこにたどり着けないし、それを利用しようとする意欲が持てないのです。それが孤立社会に生きる人の現実です。

これまで日本社会における関係性の土台は、家族と企業、地域によって形成されてきました。中でも、家族と企業は「日本型社会保障制度」の基盤を形成してきました。企業と家族が一体的、あるいは長年にわたり生活基盤と共に関係の基礎を築いてきたのです。しかし、この間、日本型雇用慣行である終身雇用制や正規雇用が縮小したこと、あるいは単身化が進んだことなど、これまでの形を維持できなくなってきています。この傾向は、今後も進むものと予測されています。

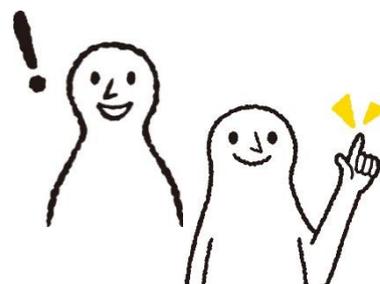
格差が開く中で企業の責任や富の再分配の新たな仕組みが必要であることは言うまでもありません。さらに、従来家族が担っていた機能を家族以外の人々、いわば「赤の他人」が担い合う仕組みも必要となるでしょう。ともかく「つながること」、あるいは「ひとりにしない」ことを目指す伴走型支援は、これまでの家族の働きを、地域や社会がいかに担うのかを考えることでもあります。このような「家族機能の社会化」をどのように地域社会で構築するかは「地域共生社会」の大きな課題と言えます。孤立を解消する伴走型支援は、家族や企業が脆弱化していく時代において必要な支援であると言えます。



## 5 伴走型支援とは② 伴走型支援における専門職の働き

地域共生社会の実現に向けて、重層的支援体制整備事業では、介護、障害、子ども子育て、生活困窮の4分野が一体的に運用される仕組みを目指します。そこにおいて「専門職」とは、各分野の専門スタッフを指します。ただ、これまで4分野の専門職が担った主な支援は「課題解決型支援」であったと言えます。

一方で新しい支援の形として私達が考えようとしている「伴走型支援」は、「解決」ではなく、「つながること」を中心においた支援です。ゆえに、これまで専門職が前提としてきた考え方やアプローチの仕方を見直す必要も生じます。いずれ「伴走型支援の専門職」が出来るかも知れませんが、そもそも「課題解決型支援」と「伴走型支援」は、地域共生社会の「支援の両輪」であることから、「二種類の専門家」を想定するのではなく、専門職が一体的に二つの支援を実施できることが望ましいと言えます。そもそも「課題解決型支援」においても「つながること」は重視されてきました。ただ、これまでは「つながり」が「解決のための手段」であって「目的」ではなかっただけです。



そこで、専門職が担うべき伴走型支援の働きを考えたいと思います。

第一は「つながること」です。孤立状態にある方は、自ら相談に出かけること自体困難です。例えば、引きこもり状態にある方のことを考えてみましょう。平均の引きこもり期間は11年8カ月とされています。長期にわたり孤立状態にある方にとって、誰かとつながること自体、大変勇気のいることです。閉ざさざるを得なかった人の心がもう一度開くには、専門的な知識や技術が必要となります。また、これまでのように「相談所」で待つ形ではダメで、伴走型支援においては「アウトリーチ」が基本となります。

引きこもり支援として、就労支援などが話題になりますが、これは「課題解決型支援」における「出口」です。いずれそのような日が来るのでしようが、伴走型支援の場合は、あくまで「つながること」が目的となります。この点を踏まえると、孤立状態にある人に必要なのは「支援ではなく友達のような存在」だと言えます。「友達」という関係は、これまでの専門職においては避けてきたスタンスでした。それは専門家からすると「素人の役目」に見えますが、専門職が「友達のような存在として支援する」ことは、最も難しい事であると言えます。この点で、伴走型支援は、従来の「クライアントとの距離」ということを再考する機会にもなるでしょう。確かに距離が近すぎると共依存になったり、パターナリズムの危険も

生じます。この危険を回避するために、伴走型支援はこれまで以上に「チームで実施すること」が重要だと言えます。

第二に「つなげること」です。孤立状態にある人との関係を専門職が結ぶわけですが、それを専門職が引き受け続けることはできません。伴走型支援の目的は「孤立状態にある人が誰かとつながる」ことにあるのですから、「つながり」をどれだけ増やすことが出来るかが重要になります。となれば、専門職は常に地域やそこにある資源、あるいはそこに暮らす人々を把握し、彼らと「つながっている」ことが重要になります。専門職は「つながる支援」から始めて、地域の人々や資源に「つなぐ支援」へ展開します。これが伴走型支援の拡張のパターンです。

先のひきこもりの場合、「ひきこもりシステム」ということが昨今問題とされていますが、これは個人、家族、社会が適切につながらず、相互に働く力がストレスに変換され悪循環を起こすシステムのことです。本人と同時に家族も孤立している。あるいは、本人と家族と社会が上手くつながっていないという現実に対して、専門職は「つなぎ直し」、すなわち「関係の修復」を行います。

第三に「もどす」です。当初、当事者と専門職の間で構築された「つながり」を、より多くの関係へ「つなげた」時点で専門職は後退できます。しかし、自らがコーディネートし「つなげた」関係が上手くいっているか、専門職は時々には検証する必要があります。かつて家族が何か問題を抱え、それが家庭内では処理できない場合、家庭外の資源に「つなぐ」という役割を家族は持っていました。このような働きは、これまで「課題解決型支援」において多くの専門職によってもなされてきました。しかし、「つなぎ先で新しい問題が起こる」という事態も稀ではありません。例えば、つないだ先の施設が貧困ビジネスだったという場合、「つなぐ」が新たな問題の始まりになります。「つなぐ」が「投げ渡し」に終わってははいけません。そういう場合、家族はどうしたか。「つないだ」後、必要に応じて「もどす」ということをしていました。しかも、何度も繰り返しつつ、家族は一番良い手立てを模索しました。

このような「つなぎ・もどしの連続的行使」は、家族機能の一つでしたが、家族が脆弱化し、さらに家族崩壊、あるいは家族なき時代に突入しつつある今日の社会においては、この「家族機能を社会化する必要性」は、ますます高まると思います。課題を解決するのは、あくまでつなぎ先の病院のような専門機関ですが、伴走型支援は、当事者の家族のように専門機関と「つなぎ・もどす」働きを担います。

これまで専門職の働きについて考えて来ましたが、第二の「つなげる」で触れたように「つながる」ことが何よりも重要であるとする伴走型支援において、実は「つながり」の主体は、専門職以上に「地域」そのものとなります。よって、地域共生社会の創造こそが、伴走型支援における孤立解消の大きなポイントであることは言うまでもありません。

## 6 伴走型支援とは③ 地域の役割

伴走型支援を展開していく上で、個人の自律的な生を支える、社会へ関わるための経路は、専門職による支援のみではなく、「地域」の役割がとても重要になります。

地域福祉の実践では、地域住民が出会い、お互いを知る場や学び合う機会を設けることを通じて、新たなつながりができ、地域住民同士の気かけ合う関係性が生まれている事例が見られます。

従来からの民生委員・児童委員の活動に加え、最近ではボランティア団体などによる「子ども食堂」、「認知症カフェ」など、地域において多様な社会的課題への取組が広がっています。こうした活動の特徴は、自分たちに何ができるかという問いかけと学び合いにあると言われます。

こうした相互の学びから生じるつながりは、多様な参加の機会を生み、一人ひとりの生の尊重や自律的な生の継続へとつながるとともに、地域の中での支え合いや緩やかな見守りを生み出します。また同じ住民目線からの共感や代弁は、その人の権利擁護にもつながります。

専門職の支援は、時としてその専門性からパターンリズムに陥ることがあります。専門職と当事者の間には、よい緊張感が必要ですが、専門家を前にして当事者は弱い立場になりがちです。そのときに地域住民が、その人や家族の代弁ができる力になれることが大切です。

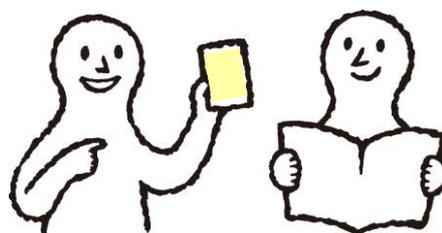
しかしながら、地域自体も疲弊しています。地域活動を担ってくれる人も少なくなり、住民に「丸投げ」されても、活動はできません。

またこうした地域の取組みは、地域住民に押し付けられるものではありません。財政負担の軽減のために地域に「強制」することは、「共生」社会とは異なる立場です。地域住民と行政、専門職が「協働」することで、地域づくりが進みます。包括的支援体制は、この協働を重視しています。

ただし地域は、ユートピア（理想郷）ではありません。偏見や差別があるのも地域です。地域には、人を受け入れてくれる温かい顔と人を排除する冷たい顔があります。例えば福祉施設の建設反対運動は、昔からあとを絶ちません。自分たちと違う人たちを排除しようとするのも地域です。

地域共生社会とは、制度やシステムだけで成立するものではなく、地域住民の一人ひとりの意識が変わっていかねば実現しません。そのためには、「学び」の機会、生涯学習や福祉教育が不可欠です。学び合うことで、共生社会が実現していきます。

このような考え方に基づき、具体的な政策を進めるに当たっては、一人ひとりの個別的なニーズや様々な生活上の困難を受け止められるよう、以下の環境整備を進める必要があります。



- ・社会とのつながりが希薄な個人をつなぎ戻し包摂を実現するという、専門職による伴走型支援を普及するための環境整備
- ・地域の様々な民間主体や住民が一人ひとりの多様な社会参加を実現する資源を提供しやすくするための環境整備
- ・地域やコミュニティにおける多様なつながりが生まれやすくするための環境整備

地域において、お互いを気にかけて支え合う関係性が育まれる結果、断らない相談支援と相まって、社会的孤立の発生・深刻化を防ぐことにも資することになります。あわせて、早期発見、早期支援につながることは重要な仕組みになります。

このように、本人や世帯の暮らしを中心とする包括的支援を機能させるためには、地域において、誰もが望めば多様な経路でつながり、参加することのできる環境が整備されていることが必要です。

今回、「参加支援」という新しい視点が強調されました。今までは、入り口に対して「出口」という言い方をし、それは就労に代表されるように、公的な支援からの卒業を意図した使い方もしてきました。参加支援とは、就労だけではなく、社会に参加するための支援です。地域生活課題（社会福祉法第4条）には、社会参加の機会が無いことも含まれています。社会参加をどう促していくか。このことは伴走型支援においても、とても重要なポイントになります。その人らしい参加をどう創出していくか。そのことは一方で、参加の場をどうつくるかという働きかけにもつながります。

こうした地域づくりの取組は、多様な参加の機会を生み出すことを通じて、地域やコミュニティそのものを支える、活性化していくことにもつながるといふ好循環を生み出すことができます。

こうしたことを踏まえれば、地域づくりに向けた支援については、以下の2つの内容を合わせた事業が考えられます。

- ① 住民同士が出会い参加することのできる場や居場所の確保に向けた支援（以下「場や居場所の確保支援」という。）
- ② ケアし支え合う関係性を広げ、交流や参加の機会を生み出すコーディネート機能（以下「地域づくりのコーディネート機能」という。）この地域づくりのコーディネート機能には、「個別の活動や人のコーディネート」と「地域のプラットフォーム」の2つの機能を確保することが求められます。

また地域づくりにおいては、福祉の領域を超えて、地域全体を俯瞰する視点が不可欠です。地域社会の持続可能性についても意識し、都市と地方の交流人口の拡大、広域における地域資源の相互利用の視点を踏まえ、まちづくり・地域産業など他の分野の可能性も広げる連携・協働を強化することも必要になります。

## 7 伴走型支援とは④ 行政の役割

市町村における地域住民の複合化・複雑化した支援ニーズに対応する包括的な支援体制の構築を推進するためには、以下の3つの支援が大切になります。

- ① 伴走型支援…本人・世帯の属性にかかわらず受け止め、本人や家族に寄り添う支援
- ② 参加支援…本人・世帯の状態に合わせ、地域資源を活かしながら、就労支援、居住支援などを提供することで社会とのつながりを回復する支援
- ③ 地域づくりに向けた支援…地域社会からの孤立を防ぐとともに、地域における多世代の交流や多様な活躍の機会と役割を生み出す支援

重層的支援体制整備事業は、この3つの支援を一体的に行うことによって、本人と支援者や地域住民との継続的な関係性を築くことが可能となり、これらの関係性が一人ひとりの自律的な生を支えるセーフティネット、包括的支援体制を構築することになります。

伴走型支援を実行していくためには、行政として次の4点が必要です。

### ① 庁内の体制づくり

市町村が包括的支援体制を構築していく際、伴走型支援を具現化していくためには、庁内連携による体制づくりが必要になります。

- ・既存の相談支援機能も活用しながら、市町村全体で属性や課題が明確でない相談も含め対応できる体制をつくること。
- ・相談支援へのアクセスを住民にとって容易とするための措置（例えば、住民の身近な生活圏において相談支援を行う場を明示するなど）を講じること。
- ・特定の相談機関や窓口が全てを丸抱えするのではなく、適切に多機関協働を進め、市町村全体でチームによる支援が行えるようにすること。
- ・相談を受け止める機能については、住民に身近な圏域での整備を中心としていくことが考えられます。また、その際、介護、障害、子ども、生活困窮の各制度における圏域の考え方の違いにも留意し、設定する必要があります。職員が既存の縦割りを超えて包括的な支援に当たることができるよう、業務に当たる職員の声を聞きながら、柔軟で相互の連携を図りやすい体制に変えていくことが求められます。



## ②職員研修の実施

伴走型支援とは何か、実践のなかでどう生かすか、当面は事例検討も含めて、職員、専門職向けの研修が必要です。すでに伴走的な支援をしてきた経験値を共有し、それぞれの市町村における現状と課題を確認することから始まります。

具体的には地域住民や関係機関等と共に地域のニーズや人材、地域資源の状況等を把握し、見える化した上で分析を行うことが必要になります。

それらを前提としつつ、地域住民や関係機関等と議論をし、域内における包括的な支援体制の整備について考え方等をまとめ、共通認識を持ちながら研修を進めると効果的です。

その際、地域包括ケアシステムの構築に向けた取組状況や生活困窮者自立支援制度、地域子ども・子育て支援事業の提供体制に基づく包括的な支援の提供に向けた実践の状況等も参加者間で共有し、新たな縦割りを生み出さないようプログラムを検討する必要があります。

## ③プロセスを重視した事業評価

伴走型支援とは、支援に要するプログラム、時間、支援内容ともに専門性が伴うものです。そうした専門的な支援には一定の費用が必要になります。ただし従来のような成果主義（目標達成）とは異なる、プロセスを重視した事業評価の視点が必要になります。

例えば、相談件数の数字だけでは見えないことがあります。1件の相談に、どれだけ時間がかかり、どんな「内容」であったのか。あるいは1人の支援がどう「変化」していったのか。伴走型支援では、その「質」が問われます。

ただし、寄り添っているだけでいいではありません。支援の記録を残し、チームでアプローチを検討し、支援の妥当性を総合的に評価していかなければいけません。

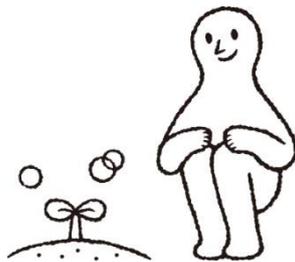
## ④地域福祉計画の策定と進行管理

地域福祉計画（社会福祉法第107条）については、市町村に策定の努力義務が課されるとともに、福祉の各分野における共通事項を定め、上位計画として位置付けられています。介護保険事業計画など分野別計画との記載の整合性、地域福祉計画策定のガイドラインで示された関連領域との連携、また市町村の総合計画との体系性を図ることが必要になります。

計画の策定過程を通じて、市町村が、住民や関係者・関係機関との意見交換等を重ね、包括的な支援の考え方や新たな事業に関する共通認識を醸成することが重要です。また、定期的に事業の実施状況等の分析・評価等を進めること。

計画進行管理にあたっては、地域住民や関係機関等とリフレクション（振り返り）や議論を繰り返し行いつつ、事業の実施状況等を定期的に分析・評価し、改善していくことが不可欠です。評価に際しては、例えば、包括的な支援が円滑に提供されているか、一つの相談機関等に過剰な負担が生じていないか、既存の事業の推進を妨げていないか、一体的になされた財政支援が適切に配分されているかなど、幅広い観点について確認し、地域住民や関係機関等とともに議論を行う必要があります。

地域共生社会の実現にむけて、重層的支援体制整備事業などを活用しながら、それぞれの市町村に適した包括的支援体制を計画的に構築していくかが重要です。



厚生労働省委託事業  
伴走型支援推進に関する検討会等開催業務  
「伴走型支援普及に関するパンフレット」

特定非営利活動法人ホームレス支援全国ネットワーク  
令和2（2020）年3月発行