

※ 地域の保健福祉カシリーズ

茅野市における総合的相談体制の取り組み

—地域包括ケアシステムの様々なかたち 第1回—

本シリーズの趣旨

近年、団塊の世代が75歳以上になる2025年を目途に、高齢者が住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるよう、各地域において、住まい・医療・介護・予防・生活支援が一体的に提供される仕組みとして、「地域包括ケアシステム」の構築が提唱されている。

「地域包括ケアシステム」は、サービスの形態も提供者も限定されるものではなく、その地域の事情に応じて構築するものとされている。また、本来、高齢者に限定されたものではなく、福祉サービスを必要とするすべての人々を対象として構築されるべきものと学問上捉えられてきた概念である^{注1)}。そのため、各地域においては、特色ある取り組みを展開しているところもあれば、国の制度上の事業に留まりがちなどころもあり、その状況は様々である。

そこで本誌では、各地において、地域の保健福祉力を生かした特色ある取り組みを展開している地域に伺い、当事者に取材して、「地域包括ケアシステムの様々なかたち」として読者の皆様にご紹介することにより、地域における取り組みを支援していくこととした。

I 福祉21ピーナスプラン（茅野市地域福祉計画）による地域福祉のシステム形成

茅野市は、長野県中央部の東寄りに位置する諏訪盆地のほぼ中央にあり、人口は55,395人、高齢化率は28.2%（平成27年4月）である。

組合立諏訪中央病院を中心とした地域医療の取り組みで有名な茅野市は、また、社会福祉法

の改正により地域福祉計画が法律で規定された2000年（平成元年）に、「パートナーシップのまちづくり」のスローガンの下、市民・民間主導による地域福祉計画「福祉21ピーナスプラン」をいち早く策定し、地域保健・地域福祉の先駆的な取り組みを行ったまちとしても知られている。

今回は、茅野市の取り組みをご推薦頂いた、当協会理事である生田恵子元日本看護協会常任理事とともに茅野市にお伺いし、竹内地域福祉推進課長と保科中部保健福祉サービスセンター長にお話を伺った。

「福祉21ピーナスプラン」は、市役所の担当者が原案を書いて審議会が議論するという、形だけの「市民参加」の計画ではなく、市民自身が策定のための委員会で作成し、市役所職員は、いわば黒子としてその活動を支えるという、真に市民主導の計画としてまとめられたものであり、当初は通常の仕事と異なるために随分戸惑った市職員も、作業を進めていくうちに、大変勉強になり、いままでにない充実感を味わうことができたとのことであった（この経緯は、茅野市の21世紀の福祉を創る会・日本地域福祉研究所編集「福祉21ピーナスプランの挑戦 パートナーシップのまちづくりと茅野市地域福祉計画」（2003年中央法規）に詳しく書かれている）。

また、茅野市においては、この「福祉21ピーナスプラン」を策定するだけでなく、地域福祉の推進に関する基本的事項や、保健・医療・福祉の連携一本化を盛り込んだ「茅野市地域福祉推進条例」を2004年3月に制定している。これは、市長や市当局だけでなく、市議会も含め関係者の間で意思を統一し、また、今後も市の方針として受け継いでいくという狙いによるとい

う説明を受けた。

この「福祉21ビーンズプラン」は、「保健福祉サービスは、できるだけ身近なところで利用したい」という市民の要望に応え、「暮らしの範囲を段階的なレベルに分け（生活圏の階層化）、保健福祉サービスもそれらの階層に併せて体系化する（保健福祉サービスの重層化）」という考え方を採用しており、とりわけ大きな特徴は、「全市域」と「10地区（それぞれの地区に、出張所や地区公民館を併設したコミュニティセンターが設置されている）」の間に、新たな生活圏として4つの「保健福祉サービス地域(エリア)」を設定し、各エリアそれぞれに保健福祉サービスセンターを設置したことである。

II 保健福祉サービスセンター

ー保健・医療・福祉の総合相談窓口ー

「福祉21ビーンズプラン」のいわば目玉である「保健福祉サービスセンター」は、市の職員である、保健師、ソーシャルワーカーおよび介護保険の要介護認定調査等の担当者それぞれ2～3名に加え、市社会福祉協議会の地域生活支援係職員（いわゆるコミュニティ・ソーシャル・ワーカー）も同じフロアに同席しているというユニークな組織になっている。

担当業務の中心は、担当地域における保健・医療・福祉に関する総合相談である。ここで総合相談とは、高齢者介護、障害者自立支援、児童福祉、母子保健等の特定の分野に限定するのではなく、保健師、ソーシャルワーカーおよび市

社協の地域生活支援係職員1人ひとりが、その地域における保健・医療・福祉に関する相談にはすべて対応するというものである。制度上（フォーマルサービス）の事業については市の職員が、制度外（インフォーマルサービス）の取り組み、例えば地域の自治会やボランティアの活動等については社協職員が担当するという役割分担はあるが、その場合も連携をとって活動が展開されている。また、保健福祉サービスセンターにおける業務は月～金曜日の8時30分～17時30分であるが、電話相談については、365日24時間対応している。

設置の形態や場所も工夫されており、4つの保健福祉サービスセンターのうち、西部保健福祉サービスセンターは、社会福祉協議会のデイサービスセンターと訪問介護事業所に加え、市の国保診療所も併設された複合施設になっており、また、北部保健福祉サービスセンターは、市の診療所、JAのデイサービスセンターおよび居宅介護支援事業所、訪問介護事業所が併設されている。こうした様々な機関がすぐそばにあるため、関係者が集まってのケース会議等もすぐ開くことができ、連携が取りやすくなっている。また、東部保健福祉サービスセンターは、諏訪中央病院と同じ敷地に立地している。

保健福祉サービスセンターが相談業務に専念できるように、要介護認定等のための調査を除き、介護保険の要介護認定や障害者総合支援法による認定、手当支給、生活保護等の業務はすべて本庁（介護保険の場合は、諏訪広域連合）が所管し、また、本庁は各保健福祉センターと



中央は茅野市の竹内地域福祉推進課長、左側は保科中部保健福祉サービスセンター長



デイサービスセンター等を併設した西部保健福祉サービスセンター 棟続きの右奥は国保診療所

の連絡調整を行うこととしている。このような保健福祉サービスセンターは相談、それ以外の業務や連絡調整は本庁という明確な業務分担は、保健福祉サービスセンターを設置する際に、保健福祉部の業務をすべて洗い出し、人員も含め、本庁と保健福祉サービスセンターに振り分けるという大作業により実現したものである。

ただ、こうした幅広い分野の相談に対応するためには、担当職員自身が幅広い知識を持ち、かつ相談にきた市民に親身になって寄り添う、あるいは自ら地域に出かけてアウトリーチ活動を行うという姿勢も必要である。その点では、茅野市は、保健師が有償ボランティアである保健補導員とともに市内の各地域で保健予防活動を行ってきた歴史があり、保健福祉サービスセンターも、そうした保健師の地域活動の歴史に立脚して相談活動を展開している面がある。話をお聞きした保科中部保健福祉サービスセンター長自身が保健師であり、それまで本庁から各地域に出かけて活動していた保健師が、各地域の保健福祉サービスセンターに常駐することにより、地域活動をより積極的に行うことができるようになったと言われていた。

こうした茅野市の取り組みは、この保健福祉サービスセンターが、介護保険法に基づき全国の市町村に設置された「地域包括支援センター」のモデルになっていることからもうかがえるように、近年提唱されている「地域包括ケアシステム」の理念に沿ったものである。ただ、「福祉21ビーンズプラン」では、もともと、地域福祉の視点から、対象者・対象分野を限定しないケアシステムを想定していたところであり、そうした構想を維持しながら、介護保険制度にも対応していくための仕組みとして、現在のような保健福祉サービスセンターとしたという経緯がある（こうした茅野市の姿勢の確立には、

地域福祉計画策定時以来市の行政アドバイザーであった大橋謙策（当時：日本社会事業大学教授）・原田正樹（当時：東京国際大学講師）両氏注2）のアドバイスが大きかったとのことである）。

Ⅲ 茅野市の取り組みの特色

茅野市の取り組みの特色は、諏訪中央病院を主体とする医師会と保健師による地域医療の取り組みを基盤としながらも、それに依存することなく、市民自身が茅野市の地域福祉のあり方を考え、そこから生まれたのが、年齢や障害の有無を問わず、また保健・医療・福祉・介護といった分野を問わず総合的に相談に対応する保健福祉サービスセンターであるという点にある。

この点は、例えば、茅野市と同様、佐久総合病院等による地域医療の取り組みが有名な佐久市において、医療との連携を重視して、市内の地域包括支援センターの運営がすべて医療法人に委託されていることと比べると、その特色が理解できるところである。

注1) 「地域福祉理論と方法－地域福祉論（新・社会福祉士養成講座9）」（中央法規，2009）において、大橋謙策氏は、地域トータルケアシステムは、対象者を限定せず、福祉サービスを必要とするすべての人について構築することが基本であるとしている。

2) 大橋謙策氏は、その後、日本社会事業大学長を経て、現在は、公益財団法人テクノエイド協会理事長およびNPO法人日本地域福祉研究所理事長であり、当厚生労働統計協会の理事でもある。また、原田正樹氏は、現在、日本福祉大学教授、NPO法人日本地域福祉研究所理事である。

本コーナーでは、地域の福祉力を生かした特色ある取り組みを展開している地域に関する情報を求めています。ご推薦いただける市町村や民間法人等の取り組みがありましたら、下記のところまでご連絡をいただくと幸いです。

一般財団法人 厚生労働統計協会編集部「厚生の指標 地域の保健福祉力コーナー担当」

〒106-0032 東京都港区六本木5-13-14

TEL：03-3589-3580 E-mail：henshu@hws-kyokai.or.jp