

## 市民とともに進める地域福祉のシステム形成

茅野市健康福祉部地域福祉推進課長 竹内 武

### はじめに

茅野市は、長野県中央部の東よりに位置する諏訪盆地のほぼ中央にある。八ヶ岳西麓の 265.88 k m<sup>2</sup>の市域のうち4分の3が森林で、蓼科高原、八ヶ岳、白樺湖といった観光地を抱えた緑豊かな高原リゾート地として発展を遂げている。また、国宝の土偶「縄文のビーナス」と「仮面の女神」の2体を有する5000年の歴史あるまちである。人口は、2014年4月1日現在55,515人で、高齢化率は27.3%と長野県平均28.9%を下回っている。

茅野市のまちづくりの基本的な考え方は、市民・民間主導、行政支援による公民協働の「パートナーシップのまちづくり」に集約され、自立した市民一人ひとりがまちづくりの主役となり政策立案し、行政がそれを支援していくという活動を展開している。特に地域福祉、生活環境、こども・家庭応援を柱とする3分野、さらには地域情報化や産業経済といった分野などにおいて、市民・民間との協働により積極的なまちづくりを展開している。

茅野市では、この考え方のもと2003年12月「茅野市パートナーシップのまちづくり基本条例」を制定した。さらに、2004年3月には、地域福祉計画をもとに、地域福祉の推進に関する基本的事項や保健・医療・福祉の連携一体化を盛り込んだ「茅野市地域福祉推進条例」を、2012年12月には、こども・家庭応援計画をもとに、子どもとその家庭を支援・応援することの基本的事項や子どもの未来に夢や希望が持てる社会の実現を目的に「茅野市たくましく・やさしい・夢のある子どもを育む条例」を制定した。これらの条例は、それぞれの計画を具体的に進めるため、また、行政が単に施策による事業を展開するというだけでなく、総合的・計画的かつ継続していく上での担保となるものである。

本稿では、茅野市が、2000年度を「地域福祉元年」に位置付けて以来、今日に至るまでの「福祉21ビーナスプラン（茅野市地域福祉計画）」による地域福祉実践を紹介するとともに、これからの10年・20年後を見据えた地域福祉の推進取組である「人と人とのつながりによる支えあいのしくみづくり」の一端を紹介する。

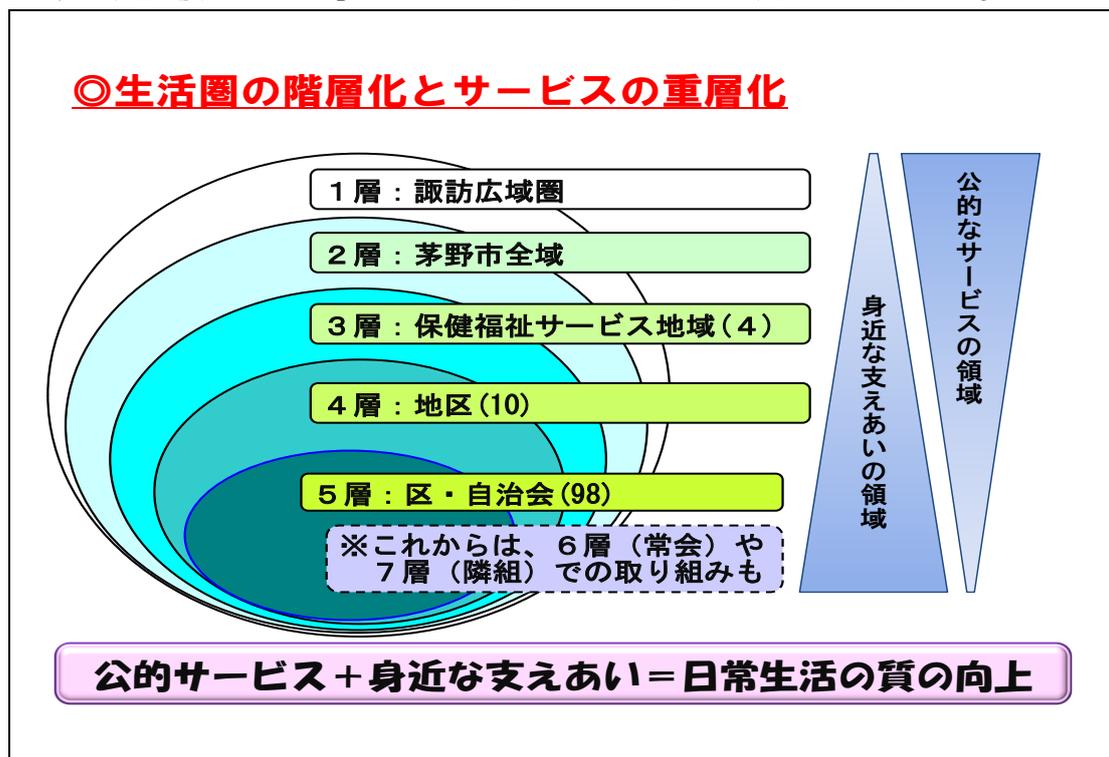
### (1)『福祉21ビーナスプラン(茅野市地域福祉計画)』の概要

2000年3月に策定された『福祉21ビーナスプラン（茅野市地域福祉計画：2000年度から2009年度までの10か年計画）』は、市民・民間と行政が築いていく「福祉でまちづくり」の基本計画であり、保健・医療・福祉、さらに生涯

学習などの関連施策を総合的に実施し、計画の理念を具現化するための市民・民間や行政が取り組むべき方針や連携のあり方が盛り込まれている。2005年には、地域福祉計画後期5か年計画を、2010年には、第2次地域福祉計画(2010年度から2017年度までの8か年計画)を策定することで着実な進行管理を進めている。

2000年に策定された第1次プランの最も基本的な枠組みは、「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」という市民要望に応え、よりきめ細やかな保健福祉サービスを提供するため、「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合わせて体系化する(保健福祉サービスの重層化)」という考え方である。とりわけ、大きな特徴は、「全市域」と「10地区」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、保健・医療・福祉の連携システムをつくったことにある。

なお、この保健福祉サービスセンターは、2006年度から地域住民の介護予防マネジメントなどを総合的に行う機関として全国の各市区町村に設置された、「地域包括支援センター」のモデルとなったことを付記しておきたい。



また、2010年度からの第2次プランでは、茅野市社会福祉協議会の地域福祉活動計画との一体化による策定を行い、「より身近な地域での地域福祉の展開と推進」を大きな柱とした。これは、全地区(ちの地区は行政区)単位で策定された「地域福祉行動計画」を地域福祉計画に盛り込むことで、4層(地区)や5層

(区・自治会)など身近な生活圏において、「自助・共助」の考えのもと、さまざまな活動を活性化させることにより、人と人とのつながりによる支えあいのしくみづくりに取り組むことで「福祉でまちづくり」をより一層進めていくものである。

さらに、2015年度を初年度（宮川地区は2014年度）とする第二次地域福祉行動計画の策定にあたっては、第一次計画の検証を踏まえ、地域福祉の分野をベースとした生活課題や地域課題から、住民自らできることを取り上げた日常での「実践する行動計画」、「地域の特性を生かした活動計画」づくりをお願いしているところであり、さらなる「福祉でまちづくり」、「支えあいのまちづくり」を進めていただくよう、計画策定を進めている。

## (2) プラン策定から提言・実践までを住民参加で

1996年3月19日、茅野市では「みんな同じ空の下」を合い言葉に、高齢者の介護問題だけでなく、こども・家庭支援や障害児・者のケアも含めて、市民との協働により出生から終末期までのライフステージに応じた市独自の支えあいの総合的なシステムのあり方を検討するために、市民活動組織「茅野市の21世紀の福祉を創る会（通称：福祉21茅野）」が発足した。行政も一員として参加する福祉21茅野を中心として、「保健・医療・福祉の連携と生涯学習を通じて地域社会が連携し、住み慣れた家庭や地域でいつまでも安心して暮らせるまちづくり」を目指して各種の委員会や専門部会が立ち上げ、広範な住民参加により各分野での検討を進めた。

専門部会の一つである「ターミナルケア部会」では、人生の終末期である死と向き合った人やその家族をどう支援していけばよいのか検討を進め、「いのち」をテーマにした<私のひとこと>を募集した。「なぜ生まれてきたんだろう」と考えた小学生、「どう逝くのだろう」を見つめた90歳、460点もの短文や詩、俳句などが寄せられた。ひとつひとつの言葉は『言いたい伝えたいいのちのちから』作品集として、1999年にオフィスエムから出版されている。

このようなターミナルケア部会の他に、ケアマネジメント部会、在宅支援部会、健康づくり部会、子育て部会など13の専門部会での議論をベースとして10年後の茅野市の地域福祉のあるべき姿について討議を重ねた。常に、「在宅で安心して死ぬること」を根本に見据え、「行政主体から利用者主体へ」「保健・医療・福祉のチームアプローチによるトータルケアマネジメントシステム」を茅野市のケアマネジメントの原則とし、福祉21ビーナスプランの基本設計に盛り込んだ。ちなみに、こうした議論をもとに策定された福祉21ビーナスプランの理念と実践は、2012年の改正介護保険法で打ち出された「地域包括ケア」に繋がるものである。

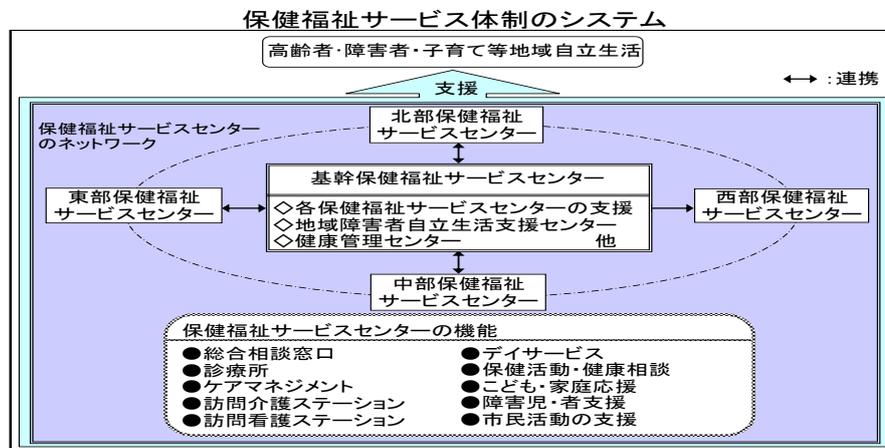
福祉21茅野の活動と組織は、計画を策定するだけでなく、地域福祉推進に向けての提言と自ら実践する機能を併せ持っているところに特徴がある。“実践する提言集団”福祉21茅野は、福祉21ビーナスプランの検討・推進母体になっており、市民・民間と行政が協働で進める「パートナーシップのまちづくり」の地域福祉の分野において、お互いに知恵を出し合い、ともに汗を流そうという考えのもと、今日も、地域課題に即応した部会に再編し、12の部会をベースとして「福祉でまちづくり」に取り組んでいる。なお、専門部会にまたがる「地域包括ケア」に係る課題を集中的に検討する新たな部会「(仮称)地域包括ケア部会」の設置に向けた議論も進めている。

### (3) 公民協働で進める保健福祉サービスセンター

4つの保健福祉サービスセンターは、身近な保健・医療・福祉サービスの拠点として、子ども・家庭、障害児・者、高齢者の地域自立生活支援や、地域における健康づくり・生きがいつくりに関係する相談を受けたり、保健福祉サービスを提供したり、ボランティア活動など住民活動の拠点ともなっている。

また、市民・民間と行政が協働して運営していくこの保健福祉サービスセンターは、保健・医療・福祉に係る市の職員（保健師、ソーシャルワーカー、介護支援専門員）のほか、社会福祉協議会の地域生活支援系の職員や民間事業所の介護・看護スタッフなど多職種による総合相談支援の仕組みとして展開するとともに、即応性のある有効なチームアプローチにより、エリア内で発生する様々な生活課題・地域課題の発見と解決に、それぞれの専門性を生かしながら住民一人ひとりのトータルケアに取り組んでいる。併せて、身近な生活圏（4層・5層）におけるフォーマルサービスとインフォーマルサービスの有機的な連携によるエリア内での小地域支えあい活動やボランティア活動の展開にも取り組んでいる。

この保健福祉サービスセンターでは、それぞれの職員が互いに連携しながら、その人らしい生活を送るよう支援していく「個別支援」と、地域で見守り支えあいをしていくシステムづくり「地域づくり」を進めている。保健福祉サービスセンターの多彩な専門職によるチームアプローチが日常的になされることや、縦割り行政の弊害を解消することによって、支援を必要とする家族を支え、一人の一生を多面的・継続的に見守るトータルマネジメントが可能になったことは特筆したい。



#### (4)「生活課題の早期発見と解決につなげる仕組み」の確立に向けて～茅野市社会福祉協議会地域生活支援係の実践から～

茅野市社会福祉協議会では、2006年3月に策定した第1次地域福祉活動計画（後期計画）において、「総合支援型社協」という方向性を打ち出し、「個人・家庭の自立生活支援」と「地域の福祉力の形成」という活動目標を明確にした。この考え方は、第2次福祉21ビーンズプランに受け継がれるとともに、2014年3月には「発展強化計画」を策定し、個別の相談支援活動などをより効果的に実施するための事業展開を進めている。

特に、生活問題の早期発見や潜在的なニーズの把握を積極的に行い、生活のしづらさを抱えた個人やその家族に寄り添い、共に課題解決ができるような総合的な支援に努めている。具体的には、総合相談事業、貸付事業、日常生活自立支援事業等の担当事業を集約整理し、社会福祉協議会事務局の担当職員と4ヵ所の保健福祉サービスセンターにそれぞれ2名配置した社会福祉協議会の地域生活支援係のCSW（コミュニティ・ソーシャル・ワーカー）とが連携し、課題解決を図るための支援を実践している。また、地区コミュニティセンターや保健福祉サービスセンターと協働し、各地区の特色を活かした地区社協事業の展開や、地域住民との関わりを深め、身近な生活圏（4層・5層）における小地域支えあい活動やボランティア活動の展開、実践のためのネットワークづくりにも取り組んでいるところである。

こうした取組を進める中で、保健福祉サービスセンターに常駐している地域生活支援係の職員(CSW)が毎日個別訪問を行った結果、個別支援では素早い対応と適切なサービス提供はもちろんのこと、多くの地域情報が得られることによって、本人の生きがいや社会的役割の創出、社会参加の機会の増大を図るといった「福祉的予防」も含めたより豊かで幅の広い支援ができるようになるとともに、日常生活や将来に不安を抱える一人暮らし高齢者などが、身近に保健福祉サービスセンターがあることで安心感を持って暮らせるようになったという多くの声をいただいている。

#### (5)地域包括ケアシステムの推進に向けて

2012年4月に施行された改正介護保険法において、「地域包括ケアに係る理念規定」が新たに創設された。高齢者が重度の要介護状態となっても尊厳を保ち、住み慣れた地域で最期まで自分らしく暮らせるよう、日常生活圏域の中で「住まい・医療・介護・予防・生活支援」が一体的に提供される「地域包括ケアシステム」の構築と推進が求められている。

茅野市においては、福祉21ビーンズプランに基づきケアマネジメントシステムの構築を進め、高齢者にあっても子どもにあっても、さらに障害者にあっても対象者を限定しない「地域包括ケア」の展開を進めてきた。これは、市民全員を対象とするものであり、地域自立生活支援と身近な支えあいも含めたトータルケアシステムにある。

特に、茅野市が進めようとしているのは、3層（保健福祉サービス地域（エリア））という平面における保健・医療・福祉の連携システムと、3層・4層・5層を縦につなぐシステムを併せた立体的なシステムの構築にある。

市内には、保健福祉サービスセンター、地区コミュニティセンター、社会福祉協議会、地区社協、民生児童委員等、いろいろな組織や拠点がある。茅野市独自の地域包括ケアシステムを、縦軸と横軸とをつなぐことで、それぞれがどのような役割を担いどのような連携をするのか、トータルケアシステムを進める上でとても大切なことと考える。

なお、地域包括ケアの推進に向けては、医療と介護の連携強化が主軸の一つであることから、2014年1月に「医療と介護の連携・連絡会議」を設置し、在宅支援の充実に向けて情報の共有化や連携の在り方について議論を始めたところである。この会議は、職域の垣根を越えて連携し、浮き彫りになった地域課題を福祉21茅野の専門部会(前述した(仮称)地域包括ケア部会)へつなぐこととしている。

## (6) 地域コミュニティの充実に向けて～(仮称)災害に強い支え合いのまちづくり条例の制定へ～

茅野市では、古くから近隣住民の地縁的なつながりである区・自治会が中心となり、住みよい地域をつくるため、住民相互の連絡、防災や防犯、環境美化、除雪など、日頃から日常生活に密着した地域コミュニティ活動が行われ、区・自治会の活動が住民自治のまちづくりの中心として重要な役割を果たしてきた。

一方で、急激に進展する人口減少・少子高齢社会の中で、区・自治会の役員の高齢化、区・自治会活動への参加意識の低下など、地域コミュニティ活動の基本となる地縁的なつながりが徐々に希薄化してきている。

そこで、多くの市民に、地域コミュニティの在り方について関心をもって議論していただくため 2011 年度と 2012 年度のまちづくり懇談会のテーマを「入区条例は必要か」とし、多くの意見を聞いた。この 2 年間の議論を経て、2013 年度では、「入区条例は必要か 結論の方向性を出す」とし、市として地域コミュニティの充実に向けての考え方・結論の方向性を示した。

それは、地域の防災に関する活動を充実し、身近なつながりを大切にし、日頃からお隣同士の顔が見える関係を築いていくことで、地域コミュニティの充実につなげていく考えであり、「(仮称)災害に強い支え合いのまちづくり条例」の制定を進めることとなった。

この条例は、市民が、安全で安心して暮らすことができ、地域における防災活動の基盤となる人と人とのつながりを大切にしたい災害に強い支え合いのまちづくりの実現を目的としている。特に、地域における自助・共助・公助それぞれの取組と、避難行動要支援者に対する支援を盛り込むこととしている。

東日本大震災などに見られるように、同時期に広範囲にわたって被害が発生する災害が起きたときには、市が果たせる役割は限られる。そのようなとき、何よりも頼りになるのは、人と人との支えあいであり、地域コミュニティの絆(きずな)である。

このため、区・自治会活動が一定程度動いている“今”だからこそ手を打つべきであると考え、4 層の区長会や 5 層の 100 ある区・自治会全てに、日々、関係する課の職員が夜な夜な足を運び、「対話」を大切にしながら、自主防災組織の充実と支え合いのまちづくりに向けた説明と意見交換を行っている。その後、パブリックコメントの実施や議会への上程を経て、2015 年 4 月施行を目指している。

## (7) おわりに

2015 年度の介護保険制度の改正により、要支援 1・2 の方を地域でどう支えていくのか、障害者差別解消法、子ども・子育て関連 3 法、さらに、生活困窮

者自立支援法の施行など、国の制度が大きく変わる中で、行財政構造改革も含めた真の自治体運営の本質が問われている。

さらに、人口減・超高齢社会が一層進展する中で、団塊の世代が75歳以上となる2025年に、「住み慣れた地域で最期まで自分らしく暮らせる」ために地域コミュニティをどう充実させていくのか、10年後・20年後に市民生活の基盤となる区・自治会が衰退しないための施策をどう考えていくのか、行政にとって課題が山積しているのも否定しえない事実である。

第2次福祉21ビーンズプランの最終年である2017年も近づく中で、人と人との支えあいによる地域コミュニティの充実を図ることでの地域福祉の更なる展開が必要であることが整理されている。地域福祉の最も重要な身近な地区や区・自治会において、本当の地域福祉を推進するため、そして、10年・20年後の茅野市のためにはこの部分に力を注いでいくことが重要である。

こういった課題の解決方策に対し、行政の責任が大きいことは間違いないが、全てを行政が担うことはできない。地域住民自らが、日常生活を送っている区・自治会への関心をこれまで以上に持つことが肝要と考える。地域に貢献したい若者も少なからずいるであろうし、元気な高齢者が支援する側に回ることもある。地域住民が中心となって、高齢者宅の身の回りのことをサポートしたり、区・自治会レベルでの高齢者が集まるサロンなども考えられる。

そのために、今進めなければいけないことは、地域の皆さんによる支えあいを引き出し、地域福祉を推進する市民力・地域力を高め、「日常生活支援ができる支えあいのコミュニティづくり」を進めることである。そのことは福祉コミュニティの形成にとって大事なことであり、地域福祉の基盤づくりに繋がるものと考えている。今後も、大きく地域の力量が問われる中で、パートナーシップのまちづくりの理念と手法により、顔の見える地域で、福祉21ビーンズプランが更に進化することを期待している。