

第2章 福祉21ビーンズプランの構造

1 身近な地域で保健福祉サービスを提供するために

本プランの最も基本的な枠組みは、4つの基本理念を具現化するために、「暮らしの範囲を段階的にレベル分けし（生活圏の階層化）、保健福祉サービスもそれに合わせて体系化する（保健福祉サービスの重層化）」という考え方です。

これは、市民の「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」という要望に応じていくという発想です。そのため、具体的に「保健福祉サービス地域（エリア）」を設定し、各保健福祉サービス地域（エリア）に総合的な保健福祉サービスセンターを置くことを構想しています。

また、単にサービスを提供するだけでなく、この保健福祉サービスセンターを拠点として「保健福祉サービスと市民活動を結びつけながら福祉のまちづくりを進めていく」ことを目標としています。

(1) 保健福祉サービスの重層化（生活圏の階層化）

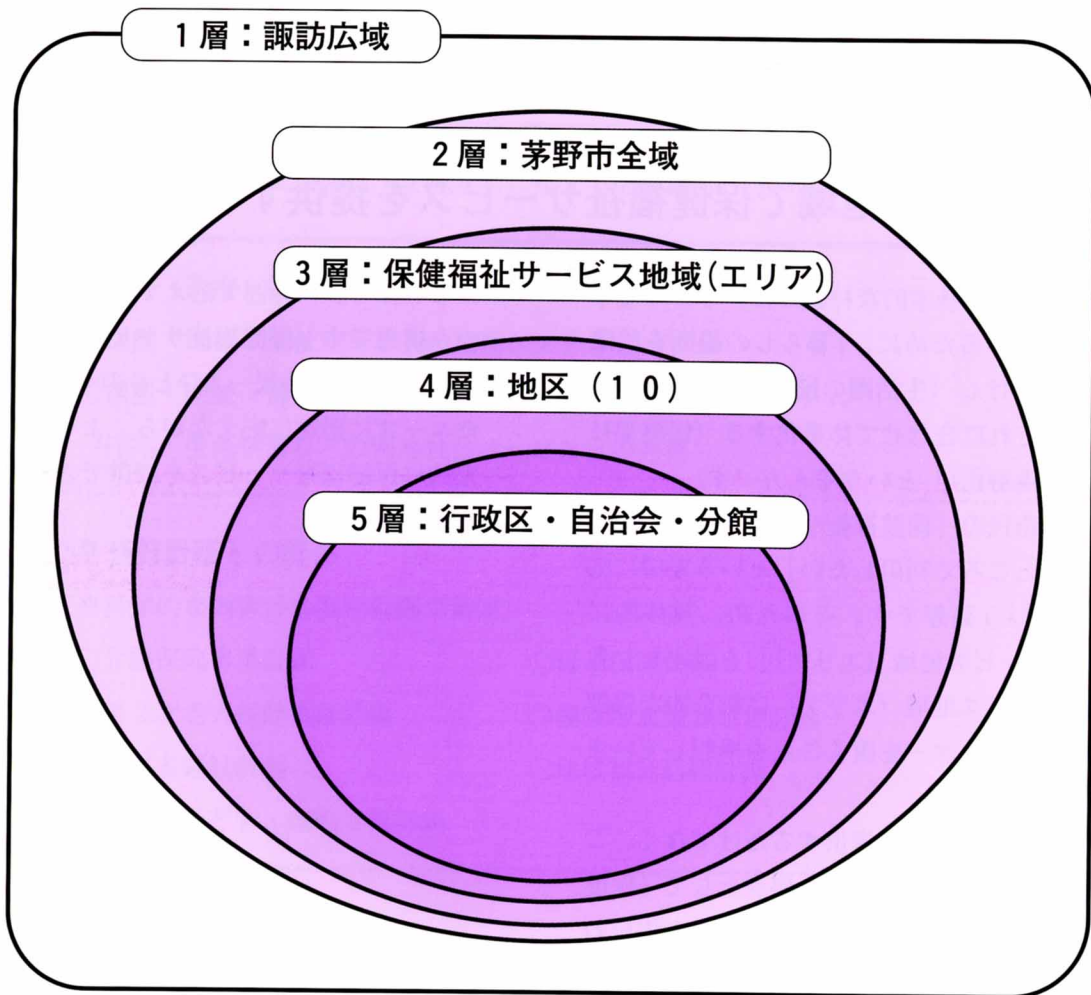
よりきめの細かい保健福祉サービスを提供していくために、まず住民の生活圏を、最も身近な「行政区・自治会・公民館分館」の区域から、「地区（10）」、「保健福祉サービス地域（エリア）」、「茅野市全域」、「諏訪広域」といった5つの生活レベルに区分けします（生活圏の階層化）。

これまでの保健福祉サービスは、市役所を中心として市内全域を対象とした一元的なものでした。これを5つの生活レベルのそれぞれに合わせて保健福祉サービスが提供できるようにします。例えば、身近なところでは日常的な支え合いができるようにし、より専門的なサービス

になるほど広い範囲で応えていくようにするという構想です（保健福祉サービスの重層化）。

これにより、市民一人ひとりのそれぞれ異なったニーズに迅速に応えながら、より効率的・効果的に保健福祉サービスを提供できるようになります。

【生活圏の5つの階層】



【各生活圏の階層と保健福祉サービス】

いろいろなサービス機能・組織・施設などを階層化の考え方によって整理したものです。ただし、それぞれのサービスは明確に境界が引けないもの

もあり、この図表は各種のサービスがそれぞれの生活圏に合わせて、重層的に提供されるというイメージを示しています。

階層	地域	主な保健福祉サービスの例
1層	諏訪広域	<ul style="list-style-type: none"> ◎県の機関（保健所、児童相談所など） ◎広域的利用施設 ◎圏域内共通サービス（JA諏訪みどり、シルバー人材センター） ◎市町村間で共用するサービス（訪問・通所・入所） ◎二次医療（諏訪中央病院、富士見高原病院等） ◎診診連携、病診連携

2 層	茅野市全域	<ul style="list-style-type: none"> ◎中央機能 <ul style="list-style-type: none"> 基幹保健福祉サービスセンター 子ども・家庭支援センター 地域障害者自立生活支援センター 福祉用具活用センター 生涯学習（部門）推進機構等 ボランティア・市民活動センター ◎サービス提供団体、機関 ◎施設サービスと施設間の連携 ◎二次医療（諏訪中央病院） ◎診診連携、病診連携 ◎家族会・当事者組織等の活動支援 ◎サービス調整機能
3 層	保健福祉サービス地域（エリア） （市内4エリア）	<ul style="list-style-type: none"> ◎保健福祉サービスセンター（保健福祉の拠点） <ul style="list-style-type: none"> 総合相談窓口 ケアマネジメント サービス担当者会議 ホームヘルプサービス デイサービス・入浴サービス 訪問看護 保健活動・健康相談 生涯学習の企画・連携 子ども・家庭支援（保育園・幼稚園との連携） 障害児・者支援 ボランティア情報交流室 ◎ファミリーサポート ◎かかりつけ医 ◎温泉施設 <ul style="list-style-type: none"> ミニデイサービス・憩いの場機能
4 層	地区（10）	<ul style="list-style-type: none"> ◎推進組織 <ul style="list-style-type: none"> 地区区長会、地区分主会、地区社協、地区ボランティア、保健補導員会・OB会 ◎地区単位のサービス（ミニデイサービス等） ◎生涯学習の場
5 層	行政区・自治会・公民館分館	<ul style="list-style-type: none"> ◎住民の自主的参加、活動の場 ◎生涯学習の実践の場 ◎要援護者の見守りや声かけなど近隣の支え合い

(2) 保健福祉サービス地域（エリア）

市内における基本的な保健福祉サービスを提供する範囲として、市内を4つの区域に分けました。これを「3層：保健福祉サービス地域（エリア）」と呼びます。

基本的な保健福祉サービスとは、地域のなかで自立生活を営むために必要な在宅保健福祉サー

ビスをいいます。具体的にはホームヘルプサービスやデイサービス、訪問看護サービスなどです。保健福祉サービス地域（エリア）とは、これらを住民にとって身近で利用しやすく、かつ効果的・効率的に提供できる範囲として考えました。

■ワンポイント「保健福祉サービス地域（エリア）」

現在の制度では、ホームヘルプサービスは市役所にある福祉事務所（福祉課）に申請し、利用が認められると、社会福祉協議会からホームヘルパーが派遣されます。

しかし、茅野市のように地理的に広い土地の場合、その都度高齢者や障害者が市役所まで相談や申請に行くのは大変なことです。一方で、ヘルパーが毎日訪問する際の移動時間にも負担があります。身近なところに相談窓口があって、気軽に訪れることができ、申請もでき、その場でサービスも決定できたら保健福祉のサービスは利用しやすくなります。またホームヘルパーがより効果的に本来の業務をしていくためには、利用者の近くにヘルパーステーション（事務所）があって、そこから派遣されるようなシステムの方が効率的です。移動時間の無駄を省けますし、何よりもそれぞれの地域の様子もよくわかるようになります。

こうした保健福祉の基本的なサービスを利用・提供する範囲は、「地区」の単位では狭すぎますし、「市全域」では広すぎます。そこで、その中間に「保健福祉サービス地域（エリア）」として「3層」を設定することにしました。この「3層」は、今までにない新しい区域の単位になります。

この新しい単位としては、人口比、社会福祉サービスの利用者の比、交通経路、病院や診療所の数、社会福祉関係の施設などさまざまな視点から検討を繰り返し、市内に4つの保健福祉サービス地域（エリア）を設定することが望ましいと考えました。

4つの保健福祉サービス地域（エリア）として考えている区域は、東部（豊平・玉川・泉野）、西部（宮川・金沢）、中部（ちの・米沢・中大塩）、

北部（湖東・北山）の各区域で、概ね市内4中学校の通学区域を基本としています。

【保健福祉サービス地域（エリア）の設定】 1999.4.1 現在の人口（総数 54,076人）

東 部	豊平（4,365人）、玉川（9,962人）、泉野（2,131人）	計 16,458人
西 部	宮川（11,252人）、金沢（3,314人）	計 14,386人
中 部	ちの（10,485人）、米沢（2,980人）、中大塩（2,991人）	計 16,456人
北 部	湖東（2,738人）、北山（4,038人）	計 6,776人

【保健福祉サービス地域（エリア）の区域】



また、それぞれの保健福祉サービス地域（エリア）ごとに「保健福祉サービスセンター」を設置します。保健福祉サービスセンターでは、身近な保健福祉サービスの拠点として相談を受けたり、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ります。

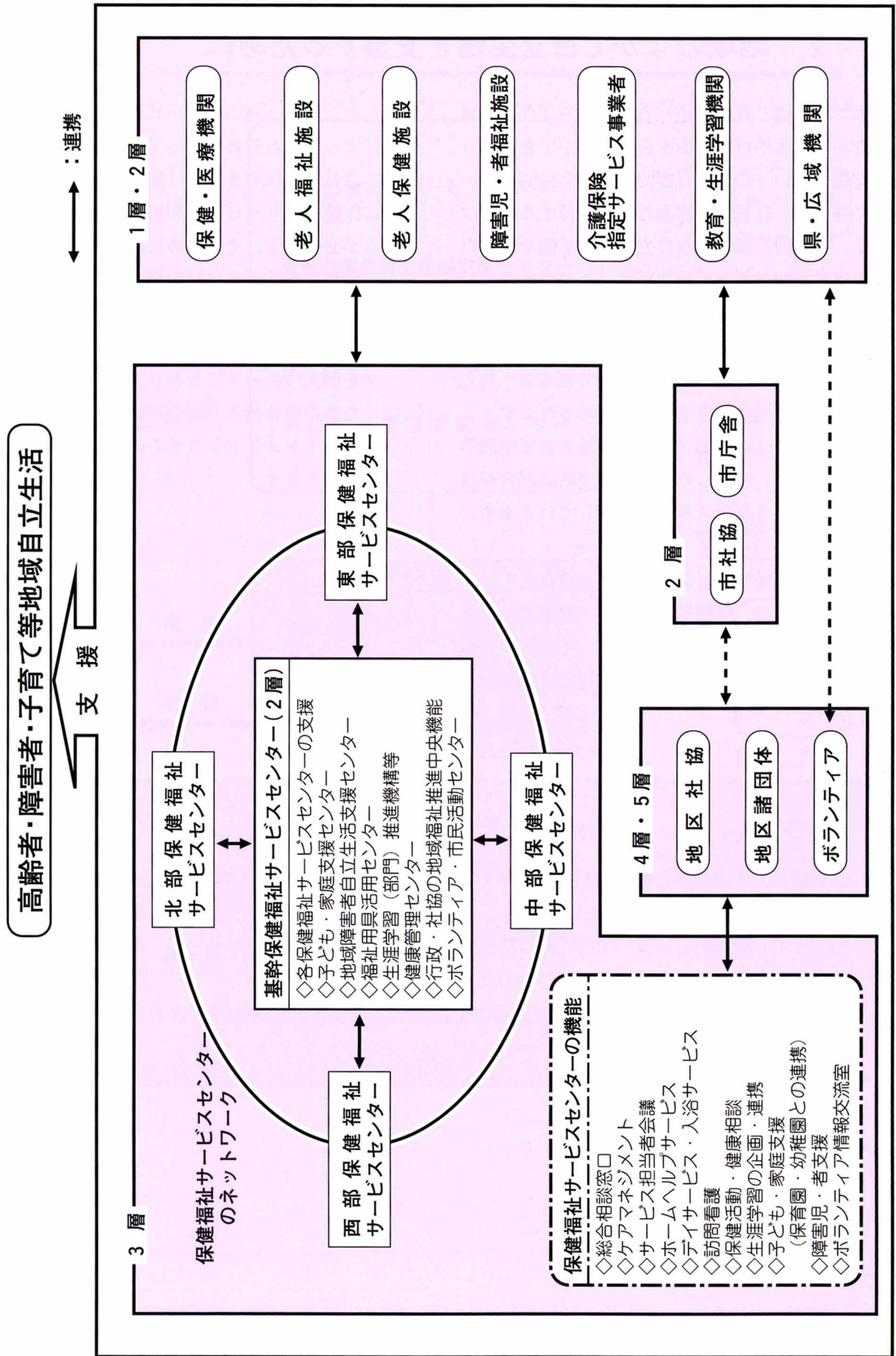
この保健福祉サービスセンターについては、第Ⅱ編第2章（p 40）以下で詳しく説明しています。

【保健福祉サービスセンターの主な機能】

各保健福祉サービス地域（エリア）内において次のような機能を持ちます

- ① 24時間体制での総合的な相談窓口
- ② ケアマネジメントの実施
- ③ 公的な在宅福祉サービスの提供
- ④ 健診、保健活動の拠点
- ⑤ インフォーマルサービスの支援とコーディネート（連絡・調整）
- ⑥ 福祉教育、生涯学習などの計画的推進
- ⑦ 保健福祉情報の収集、発信
- ⑧ ネットワークの構築

【保健福祉サービス体制のイメージ図】



2 地域のなかで自立生活を支援するために

本プランは、理念で述べられているように地域のなかで誰もが自立生活を営むことができるように支援していくことが目標です。自立生活とは、単に身体的、経済的な側面だけに注目するのではなく、社会的、精神的な自立も含めて個々が「自己実現」を図ることが大切です。そのためには、一人ひとりが生涯にわたって安心して、かつ豊かさを感じることができる生活、言い替えれば、茅野市で生きていてよかったと実感できるような人生が営める「総合的な支援」が求められます。

本プランでは、保健・医療・福祉そして生涯学習の視点から、そうした地域自立生活の理念が具現化できるようなシステムを構築していきます。

(1) 保健福祉サービスの継続性と統合化

これまでは、保健福祉サービスを必要とする人の年齢や障害の種別などによって、さまざまなサービスはそれぞれ縦割りに規定されていま

した。また、窓口もサービスの内容や提供機関によってそれぞれ異なっていました。

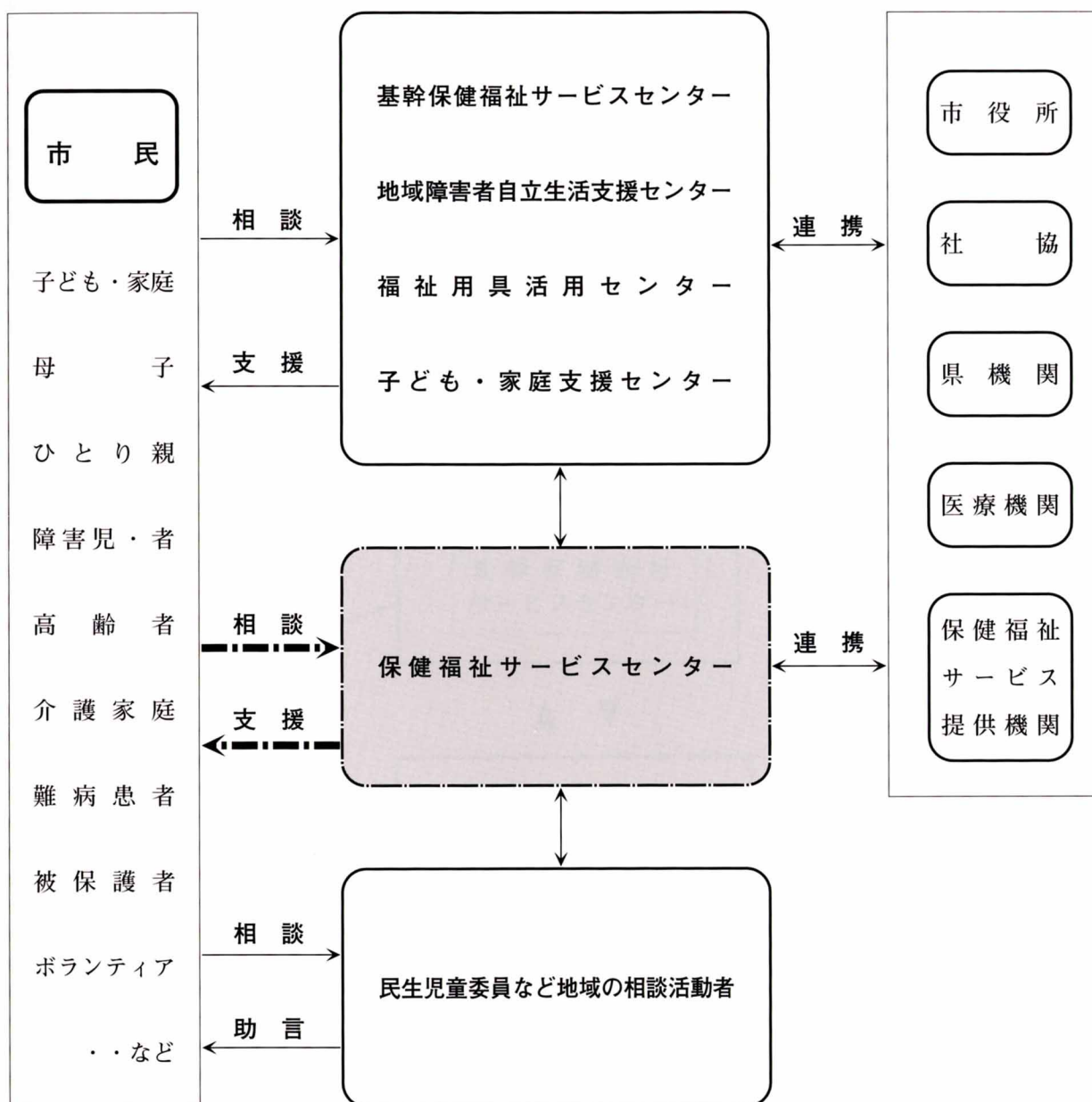
これからはできるだけ地域のなかで、総合的に保健福祉サービスを利用できるようなシステムが必要です。そのために、こうしたサービスを提供できるように行政組織も再編成を行います。また、一人ひとりの保健福祉サービスのデータの集積を図るなどの改善、それぞれのサービスを個人のニーズに合わせて統合化を図っていくための取り組み（総合相談窓口機能の充実やケアマネジメントシステムの構築など）を実施していきます。

■ワンポイント「窓口はどこだえ」

高齢者の介護者から相談の窓口が複雑でよくわかりにくいという苦情が寄せられました。「今の茅野市にはいろいろなサービスがあることは聞いている。だけど、そういった窓口は市役所やら、在宅介護支援センターやら、社会福祉協議会やら、老人保健施設やら・・・いろいろあるようだが、どこへ何を相談にいったいいのかわからない」

こんな声に、今後は「まずお近くの保健福祉サービスセンターへ電話を一本入れてください」と応えていきます。

【総合相談システム】



■ワンポイント「生涯にわたって」

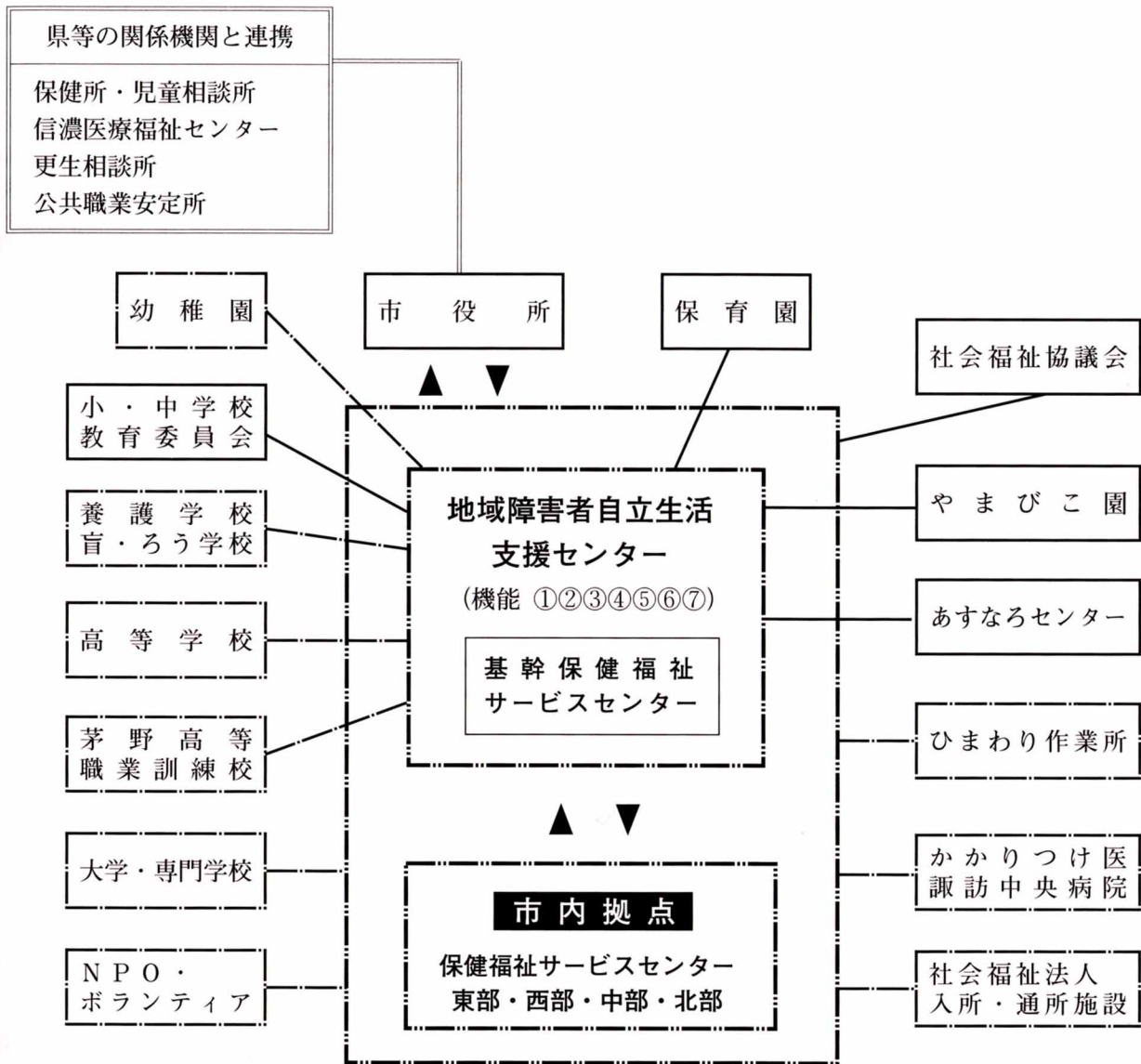
障害児の保護者からは、子どもの成長に合わせて、その都度相談の窓口が変わったり、また担当者が変わることに對して、大きな不安と負担感をもっていることが訴えられました。

母子健診の段階から療育、保育、教育、福祉へと本当にたくさんの窓口と担当者に関わるようになります。そしてその都度、一からすべて説明を求められ、その上担当者は今の目先の相談には応じてもらえても、少し長い将来のことになるとなかなか話を聞いてもらえないこともあるそうです。

「子どもは日々変化していきますが、その成長を保護者と一緒になって見守ってもらえる、また、いつも相談ができる仕組みがあったら安心です」という声に少しでも応えていきたいと考えています。

障害者のニーズに対しては、「障害者福祉計画」において、次のような地域自立生活支援システムを目指しています。

【障害者の支援組織：障害児・者支援組織図】



地域障害者自立生活支援センターの機能	保健福祉サービスセンターが行う主なサービス機能
①総合相談 ②ケアマネジメント ③地域福祉コーディネート ④当事者や家族による相互相談支援 (ピアカウンセリング) ⑤集団生活・作業訓練の場 ⑥福祉用具活用センター ⑦成年後見・財産管理	保健福祉総合相談窓口、在宅介護支援センター、 デイサービス、ショートステイ、 保健指導、訪問看護、訪問介護・家事援助、 ピアカウンセリング、障害児保育、 移送サービス、住宅改造、 自己実現サービス (社会参加) (成年後見・財産管理は地域福祉活動計画と整合)

(2) 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

地域自立生活を営むためには、一人ひとりの自己実現を図っていくことが大切です。そのためには、行政やサービス事業者が制度として提供する在宅の保健福祉サービス（フォーマルサービス）だけでは十分ではありません。子ども・家庭、障害児・者、高齢者が孤立することなく、地域活動に参加し、地域の人々と交流していくためには、隣近所の住民やボランティアの支援や協力（インフォーマルサービス）がなければできません。

このフォーマルサービスとインフォーマルサービスを組み合わせ、一人ひとりの「ねがい」に適うようにコーディネートしていくことが大切です。そのために、保健福祉サービスセンターには「地域福祉推進員（コーディネーター）」を配置します。また、そのなかには社協の職員である「ふれあい福祉推進員（ネットワーク）」もあり、住民による支えあいやボランティア活動の支援を行います。

(3) 在宅サービスと施設サービスの一元化

地域自立生活を支援していくためには、在宅サービスと施設サービスが一元的に提供されることが必要です。つまり、一人ひとりの「求めと必要（ニーズ）」に応じて、在宅福祉サービスと施設福祉サービスを組み合わせて利用でき

たり、選択できるようにしていくことが求められています。

現在茅野市には入所型生活施設として、老人福祉施設（ふれあいの里、寿和寮）、老人保健施設（虹の森、やすらぎの丘）、療養型病床群（土橋整形外科歯科医院、諏訪中央病院）、知的障害者更生施設（精明学園）があります。こうした施設のもつ機能と、在宅サービスが有機的に連携していくことが重要です。

また、今後必要に応じてグループホームやケアハウスなど、新しい機能をもつ施設の建設についても調査・研究を進めていきます。

(4) 保健福祉サービスとバリアフリー

保健福祉サービスの推進と同時に、広く市内のバリアフリーを進めていくことが求められています。

「都市計画マスタープラン」では、単に市街地や道路網の整備だけでなく、自然環境の保全・回復やごみの再利用による循環型社会づくりと併せて、福祉のまちづくりへの取り組み方針が示されており、『福祉21ビーンズプランの推進に向け、まちづくりからの支援を進めます』と明記されています。

これに基づいてバリアフリーのまちづくりを推進します。公共建物のバリアフリーを始め、地域を面としてとらえ、交通（移動）手段や情報手段も含めて改善していきます。

3 ケアマネジメントによる支援を進めるために

本プランでは、個人や家族のもつ複数のニーズを丁寧に受け止め、地域のなかで自立した生活が営めるように、それぞれの専門職が連携しあって支えていくシステムを構築していきます。

このシステムをケアマネジメントシステムといい、茅野市ではこれまで関係者による研究を重ねてきました。その話し合いを踏まえ、今後これを推進していくための茅野市の原則として次の6点

を大切にしていきます。

(1) ケアマネジメントシステムの6つの原則

① 気軽にいつでも相談できる窓口が身近にあること

住民にとって身近で相談しやすいところに窓口があることが基本です。本プランでは、保健福祉サービスセンターをその機能

が果たせるように位置づけていますが、市内にはいろいろな窓口がありますし、住民が自由に選択できることが原則です。

- ② 迅速に対応できるシステムであること
そのために以下の点に留意したシステムが必要です。
 - ・相談があったら、相談に来た人をどこかに回すのではなく、相談内容そのものをしかるべきところへ回すシステムであること
 - ・相談を受けた者、その担当者ができるだけ早く「訪問」すること
 - ・必要に応じて即座にケアカンファレンスが開かれるような条件をもっていること
 - ・利用者とケアマネジャーに最終的なケアプラン（サービス利用計画）の決定権があること
 - ・情報がスムーズに各サービス提供機関に流れること
- ③ 十分な内容と量のサービスを有していること

地域全体で、必要なサービス量について常に点検しながら、十分な内容にしていくことが必要です。

- ④ 利用者の選択権と決定権が保障されていること
できれば利用者本人やその家族がケアカンファレンスに出席し、ケアの内容を確認していくのが理想です。それが無理な場合でも、ケアマネジャーによるインフォームド・コンセント（十分な説明を受けた上での同意）をとることを原則とします。
- ⑤ 不服の申し立てがしやすいこと
不服の申し立てについても、迅速に、公平に、公正に判断し、対応できるシステムを用意する必要があります。
- ⑥ ケアマネジャーの研修が体系化されていること
ケアマネジメントを推進していく上では、質の高いケアマネジャーの存在が欠かせません。ケアマネジャー相互の研鑽の機会や継続的な研修体系を設ける必要があります。

4 福祉のまちづくりを進めるために

(1) 住民参加とパートナーシップ

本プランでは、地域におけるノーマライゼーション（共に生きる）の具現化をめざします。そのためには、保健福祉サービスセンターを中心として、保健福祉サービス地域（エリア）内にさまざまなレベル、規模のネットワークを構築し、住民が参加・参画する、新しい近隣・小地域の支えあいの仕組みを考えていきます。

とりわけ4層、5層といった最も身近な生活圏での支えあいの活動は、自らの地域の豊かさをめざして、主体的に展開していくことになります。

また、各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役割分担を明確にし、福祉意識の向上と生涯学習の推進と相まって、

お互いのパートナーシップについて意識化していきます。並行して各層での支えあい活動などへの住民参加の方法を明確にし、地域の福祉力の醸成をめざします。

(2) 保健福祉サービスと生涯学習（自己実現）

これからの保健福祉サービスは、自己選択・自己決定ができるシステムにしていくことが求められています。しかしながら、それはサービスを提供する側のメニューの数が増えればよいということだけでなく、利用者自身が自分の生き方に合わせてサービスを「選ぶ」、あるいは「決める」ことができるようにならなければなりません。つまり、生涯にわたって「生きる力」を高めていくことが大切になります。

そのためには、幼少期から生涯にわたって福祉教育実践の拡充と、福祉課題を学ぶ必要性が生じています。具体的には「仮称：福祉教育推進協議会」を設置し、家庭教育、学校教育、社会教育とも連携を図りながら、計画的・体系的に福祉教育を推進します。

また茅野市は生涯学習都市宣言をしており、これまでも活発な学習活動を推進してきました。今後、市の生涯学習は「パートナーシップのまちづくり推進会議」を中核とし、「地域福祉の推進」を重点課題のひとつとして取り組んでいく計画をもっています。とりわけ、各公民館分館での具体的な活動は大きな効果が期待されます。

一方、自己実現を図るとは、生涯にわたって人間の尊厳を大切にするという思想が基本になります。現在進められているターミナルケアに関わる取り組みについても、今後の市民のなかに広く問いかけていく必要があるでしょう。

それらを含めて、この茅野市に、幅広い福祉文化を築いていきます。

