

令和4年度厚生労働行政推進調査事業費補助金  
(政策科学総合研究事業(政策科学推進研究事業))  
「人口減少社会に対応した保健医療福祉資格の多職種連携等の推進に資する研究  
(22AA2008)」

### 地域福祉サービスに係る多職種連携等の先進事例調査(名張市)

古城隆雄(分担研究者、東海大学健康学部 准教授)

黄辰悦(研究協力者、慶應義塾大学大学院 政策・メディア研究科後期博士課程)

小金澤圭吾(研究協力者、慶應義塾大学大学院 政策・メディア研究科後期博士課程)

堀真奈美 (研究代表者、東海大学健康学部 教授)

要旨 本研究は、視察調査を通じて、多職種連携等の具体的な取り組み内容と他の自治体が参考できる手がかりを明らかにするために、多職種連携やタスクシェア・タスクシフトにより、複雑化・多様化する地域福祉の課題に取り組んでいる三重県名張市及び市内の関連施設、地域づくり組織に視察調査を行った。

<主要な調査結果>

#### 1) 多職種連携等の体制

住民主体の地域づくり組織、小学校単位で設置したまちの保健室、市役所内の地域包括支援センター、連携調整担当であるエリアディレクター等、多職種連携、多機関連携を促す仕組みを、長期間の経験と実績を土台に構築していた。

#### 2) 多職種連携の具体的な内容

最も身近な住民相談窓口であるまちの保健室の担当者が、住民に伴走し、様々な複合的な生活課題（ヤングケアラー、児童虐待、DV、生活困窮、引きこもり、不登校、難病、障害、空き家、消費者被害等）に対して、行政内外の関係者、関係機関と直接、間接的に連携して対応を行っていた。

#### 3) 多職種連携に求められる人材像

専門職に関わらず、住民に寄り添う姿勢、住民や関係者と良好な信頼関係を構築できるコミュニケーション能力が、求められる能力である。

#### 4) 先進事例の横展開の可能性

名張市の取り組みは、他の自治体に多くの示唆があると思われる。ただし、名張市の歴史的な背景や住民を含む多くの関係者の間で共有されている問題意識や地道な努力が素地になって、様々な取り組みが機能していることを理解する必要がある。

#### 5) 人口減少社会において、必要な人材の確保の方法

複合的な課題を抱えている家庭が今後増加するため、長期間寄り添い、伴走できる総合的な人材が必要である。専門職種は、高度な専門的な課題を短期集中して解決するために、必要不可欠な人材である。今後は、長期間寄り添い伴走できる人材が必要であり、彼らには高いコミュニケーション能力、住民の課題に対して察知できる高いアンテナを持つことが求められている。

<結論>

名張市の多職種連携の体制（住民主体の地域づくり組織、小学校単位で設置されたまちの保健室、市役所内の地域包括支援センター、関係部署との連携調整担当であるエリアディレクター等）や連携内容（多様な生活課題に対して重層的に担当者間のネットワークで対応する等）が明らかになった。

他の自治体にこれらのシステムは参考になると思われる。ただし、これらが構築されてきた歴史的な背景や住民を含む多くの関係者の間で共有されている問題意識や地道な努力が素地になっていることを理解する必要がある。

## A. 研究目的

少子高齢化の進展により人口が減少し、福祉分野における人材確保および質向上が重要な課題である。地域の福祉課題は、複雑化、多様化しており、部門別、特定専門職種の対応だけでは困難な場合も生じている。このような状況の中で、複数の資格を保有し、保健医療等も含む隣接領域の業務を補完的・代替的に遂行できる福祉人材による多職種連携がこれらの問題に対する解決策の一つになりうる。

そこで、本研究では、多職種連携やタスクシェア・タスクシフトにより、複雑化・多様化する地域福祉の課題に取り組んでいる先進自治体に視察調査を行った。本研究の目的は、視察調査を通じて、多職種連携等の具体的な取り組み内容と他の自治体が参考できる手がかりを明らかにすることである。

## B. 研究方法

調査自治体は、三重県名張市で、2023年1月30日に、まちの保健室、隠おたがいさん事務局、名張市役所福祉こども部に訪問した。訪問先では、グループインタビュー形式で、事前に送付した調査項目に基づき、ヒアリングを行った。主な調査項目は、①多職種連携等の概要、②多職種連携等の具体的な内容、③多職種連携等の評価、成果、④他の自治体に横展開するための要点、⑤人口減少社会において、必要な人材の確保の方法である。

## C. 研究結果

### 1) 多職種連携等の体制

#### ①市役所

名張市は、平成の大合併時に他の市町村との合併を行わないという決断をした。合併しないことによる交付税の減少、少子高齢化に伴う税収の減少が見込まれるなかで、いかに自立した自治体を作っていくかが重要課題になった。住民が求めるサービスが多様化、複雑化する状況下では、人材的にも財政的にも行政だけでは対応が困難であり、住民を含む幅広い関係者が一緒に対応していくことが求められた。その危機意識が、住民を含め共有された歴史的経緯が、名張市の取り組みの土台になっていることを伺った。

名張市では福祉こども部の中に、地域包括支援センターを直下に設置し、地域包括支援センターの分室として、住民の身近な相談窓口として「まちの保健室」を小学校区単位で設置している（地域包括支援センター、まちの保健室は外部に業務委託はしておらず、市直轄の組織である）。市役所内の地域包括支援センターには、地域包括支援センター長1名、全世代包括担当6名、地域包括・総合相談担当14名が勤務しており、うち11名は嘱託職員である。多くの職員が、看護師、保健師、社会福祉士、介護支援専門員等の有資格者だが、正規職員・嘱託職員ともに資格がない者もいる。

当初は、市の地域包括支援センターがワンストップの相談窓口で受け入れていたが、上手く機能しなかった。現在では、住民の身近な相談窓口で総合的に話を伺い、本格的な相談はエリアディレクターと連携したり、市の地域包括支援センターにつないだり、下記に示す住民の地域づくり組織や社会福祉協議会と直接連携する形になっている。

エリアディレクター（相談支援包括化推進員）は、高齢、障害、児童、困窮、教育の5分野に配置されている。複合的な生活課題を抱える対象者に対して、エリア会議（重層的支援会議）を通じて、関係部署や機関が行う支援方法の調整等を行っている。

#### ②まちの保健室

地域住民の日常生活圏で対応する地域福祉活動拠点として、「まちの保健室」を市内15か所に設置している。対象は、全世代の住民で、日常の困りごとを気軽に相談できる

窓口を目指している。職員は、2～3名配置しており、その多くは何らかの資格（社会福祉士、看護師、保健師、介護福祉士等）を保有する正規職員、嘱託職員（会計年度職員）である。

名張市では、市役所内に地域包括支援センターを設置し、まちの保健室はその分室という位置づけである。対象地区が小学校区であるため、実態把握がしやすく、スピード感を持って対応することができる。

### ③<sup>なばり</sup> 隠 おたがいさん

先に述べたように、財政にも人材的にも行政だけでは限界があるという危機意識の共有されていたため、住民でできることは住民相互に支えあう動きが広まり、名張市内の各地域に住民主体の地域づくり組織が出来上がってきた。隠おたがいさんは、その地域づくり組織の一つである。平成20年に「名張市要援護者日常生活支援事業」が開始され、名張地区でも、平成22年に準備委員会が立ち上がり、平成24年4月から活動を開始した。グループの名称は、日本書紀や万葉集に使用されていた「隠（なばり）」入れて「隠おたがいさん」とした。事務所は、空き家を借り、設備準備金70万円を活用し物品をそろえ、足りないものは住民で持ち寄り準備を整えた。活動開始前は、地域住民へのアンケート調査を実施、先進自治体へ視察も行った。

構成員は、正会員（年会費500円）、準会員、賛助会員（1口1000円）からなり、会の運営は、年会費、利用料、交付金、寄付金等で賄っている。令和4年の会員数は232人であり、年齢構成は70代62%、60代14%、80代13%、50代5%、30代4%、40代2%である。会員は、サービスの利用者にも提供者にもなる、相互に助けあう関係になっている。生活支援等のサービスを利用した際には規定の利用料を支払い、サービスを提供した会員には1時間500円の報酬を支払う。

## 2) 多職種連携等の具体的な内容

### ①市役所（地域包括支援センター）

複合的な生活課題を抱える住民（ヤングケアラー、児童虐待、DV、生活困窮、引きこもり、不登校、難病、障害、空き家、消費者被害等）に対して、行政内の組織、職員だけでなく、外部の医療機関、学校、福祉施設、地域づくり組織と連携して対応している。

最も身近な相談窓口である「まちの保健室」で多くの相談は受け付けられ、必要に応じて市の地域包括支援センター等の専門部署に引き継がれる。市の地域包括支援センターが扱う課題は、市域レベルでの多機関協働による支援が必要な課題である。また、市役所には、高齢、障害、児童、困窮、教育の5分野にエリアディレクター（相談支援包括化推進員）が設置されており、エリア会議（重層的支援会議）を通じて、関係部署や機関が行う支援方法の調整等を行っている。エリアディレクターは、主に市の地域包括支援センターと協働することが多いが、必要に応じてまちの保健室や住民組織と直接やり取りを行い、連携することもある。

### ②まちの保健室

まちの保健室は、住民のワンストップ相談窓口として機能しており、必要に応じて関係部署や関係機関への橋渡し、連携・調整、協働することにより、住民からの困りごとに対応している。主な業務内容は、健康、福祉の総合相談、見守り・支援のネットワークづくり、健康づくり・介護予防、行政等関係機関につなぐ役割である。当初は、市役所内の地域包括支援センターに引継ぎが集中することがあったが、現在では、専門的な内容についてはエリアディレクター、地域づくり組織、社会福祉協議会、NPO、医療機

関等と直接連携、協働することが増えている。

③<sup>なばり</sup> 隠 おたがいさん

設立当初の地域住民のアンケート調査では、支えあいの仕組みづくりが欲しいという意見が多く寄せられた。そのため、部屋の片づけ、掃除、買い物、庭の整理、草引き等、介護保険では頼めないような隙間作業の生活支援から活動を始めた。その後、外出支援の要望が多くなったため、平成 29 年に名張市の助成金を活用し軽自動車を購入し、生活支援の一部として行っていた送迎を中心とする外出支援を本格化した。

現在、生活支援事業として、家の外回りの作業、大工仕事、換気扇掃除、障子の張替え、室内掃除、荷物移動、片付け、お墓参り、話し相手等を行っている。家に入る作業の場合は、トラブル防止のため 2 名以上で伺うようにしている。令和 3 年度の活動実績は 356 件で、買い物代行・付き添い 34%、除草作業・庭木の剪定 16%、部屋の掃除・網戸・窓ふき 15%、病院へ薬・順番をもらいに行く 10%、ゴミの分別・出し 10%、溝掃除・外掃除 7%、植木鉢移動・庭掃除・畑作業 6%だった。外出支援では、安全運転講習会を定期的に行い、買い物や通院の送迎、ワクチン接種の同行をしている。令和 3 年度の活動実績は外出支援 917 件で、病院 72%、買い物 16%、お墓参り 4%、喫茶店 3%、老健 3%、市役所 2%だった。

なお、生活支援、外出支援事業以外にも、生活困窮者自立支援事業への協力、週 1 回の配食サービスを行っている。また、想定外の依頼は生活支援のコーディネーターと移動支援のコーディネーターが対応して、出来ない事柄は、専門職へつないでいる。

3) 多職種連携等に求められる人材像

まちの保健室で言えば、住民との関係性、相談できる環境づくりが重要である。住民に寄り添う姿勢、観察力を持っていることが必要で、そのうえで、個々の職員の専門性や総合力を活かすことが重要である。

職員の相談対応能力の向上や相談員自身も相談できる関係を構築するために、地域包括支援センターとまちの保健室との合同で、職員研修を行うようにしている。

4) 先進事例の横展開の可能性

国からは分野別に制度や仕組みが下りてくるが、なんでも受け止める体制を作ること、ネットワークを構築することが重要であり、横の連携を図れる信頼関係、人材育成が肝要である。制度予算的には縦割りであっても、サービスを提供する際は横の連携を意識することが大切である。会議体を待って報告するのではなく、各々でスピード感を持って話し合い対応していくことが望ましいという意見であった。

まちの保健室を、そのまま移植しても、これまで培ってきた住民との信頼関係や積み重ねてきた経験、知識がないと難しいのではないかと回答だった。

名張市のまちの保健室は、小学校区に一つと小さいエリアで設置しており、設置当初は住民と一緒にトイレ掃除や草むしり等の活動を行うことで関係性を構築してきた。地域の行事を一緒に行うことで、仲間意識が育まれる。そうした活動の中で、困りごとがないか、声掛けをさりげなく行うことで、少しずつ言いやすい関係を築いてきている。日々の気軽な会話の中から、子育てに関する悩み、行政への要望、地域に悩みを抱えている人がいないか等を気づくことができる。

こうした様々な相談員の取り組み、心がけ、住民との関係性が重要であるため、そのまま仕組みだけを模倣しても、上手く機能しないのではないかとことだった。

5) 人口減少社会において、必要な人材の確保の方法

福祉資格の基礎課程を共通化することは、いずれ必要になってくるという意見であった。複合的な課題を抱えている家庭が今後増加するため、長期間寄り添う伴走できる総合的な人材が必要だからである。もちろん、専門職種は短期集中して必要になる。名張市では、専門性が高い医師が多数いるよりも、総合診療ができる医師を必要としている。

まちの保健室の担当者は、必ずしも有資格者である必要はなく、一般の行政職員でも可能である。重要なことは、コミュニケーション能力が高く、アンテナが高い人材であるということだった。

#### D. 考察

本研究は、視察調査を通じて、多職種連携等の具体的な取り組み内容と他の自治体が参考できる手がかりを明らかにするために、多職種連携やタスクシェア・タスクシフトにより、複雑化・多様化する地域福祉の課題に取り組んでいる三重県名張市及び市内の施設、地域づくり組織に視察調査を行った。5つの調査課題に関する考察は次のとおりである。

##### 1) 多職種連携等の体制

名張市の地域包括システムの特徴は、市役所内に市全体の相談窓口を支える地域包括支援センターを設置し、比較的多くの人員を配置するとともに、高齢、障害、児童、困窮、教育の5分野にエリアディレクターを配置することで、複合的な生活課題を抱える住民に対して有機的な連携支援体制を図るようにしていることがある。また、小学校区単位という小さな単位で、地域包括支援センターの分室となる「まちの保健室」を配置し（業務委託せず）、きめ細かな相談窓口として実質的に機能させる努力と工夫をしていることがあげられる。さらに、住民主体の地域づくり組織が多数活動しており、行政と住民の間にさまざまな行事を一緒に行ってきた経験があり、経験に基づいた信頼関係、協働意識が根付いていることも特徴的なことである。

##### 2) 多職種連携等の具体的な内容

名張市の多職種連携は、組織や専門職種を超えて、ネットワークの形で有機的に連携が図られている。住民は、複合的な生活課題（ヤングケアラー、児童虐待、DV、生活困窮、引きこもり、不登校、難病、障害、空き家、消費者被害等）を持っている。基本的には、最も身近な住民相談窓口であるまちの保健室の担当者が、住民に伴走し、関係部署、関係機関、関係職種と連携をしている。しかし、それは基本であって、地区組織活動や地域包括支援センターから連携が始まることもあり、どこからでもつながるチャンネルをもち、それらが有機的に連携するように尽力している。このことは、行政から住民というアウトリーチする場合にも役立てられており、住民にアクセスしやすい（受け入れてもらいやすい）担当者、部署から、住民にそれとなく声かけがなされ、必要に応じて担当者同士が話し合い、スピーディに対応方法が相談されていた。

##### 3) 多職種連携等に求められる人材像

市役所、まちの保健室、地域づくり組織等で話を伺ったが、住民に寄り添うとする姿勢、住民や関係者と良好な信頼関係を構築できるコミュニケーション能力が、行政の担当者、専門職問わず求められる能力であると思われる。

##### 4) 先進事例の横展開の可能性

現在の名張市の地域包括支援システム、多職種連携が構築されてきた背景には、市町村合併しなかったことによる危機意識の共有がある。つまり、限られた財源、人材の下

で、多様な住民ニーズに対応する必要があるという危機意識、問題意識が、行政だけでなく、関係機関、住民に共有されてきたという歴史的経緯がある。

この危機意識、問題意識が、行政職員だけでなく関係機関の担当者や住民に、限られた資源の中で、どのようにしたら多様な生活課題に対応できるかを考え、行動を促す原動力になっていると思われる。

他の自治体にとっては、名張市のまちの保健室や地域づくり組織、エリアディレクター等の仕組みを参考にすることが重要であるが、そのまま模倣したとしても、思うような成果をあげることは困難かもしれない。その背景には、名張市が辿ってきた歴史的な経緯やその後の関係者の地道な努力と信頼関係があるからである。

他の自治体が参考にする際には、システム的なことだけでなく、関係者や住民との意思疎通、問題意識の共有をいかに図るかが重要かと思われる。

#### 5) 人口減少社会において、必要な人材の確保の方法

名張市の事例から得られる示唆は、複合的な課題を抱えている家庭が今後増加するため、長期間寄り添い伴走できる総合的な人材を育成する必要性である。専門職種は、高度な専門的な課題を短期集中して解決するために、必要不可欠な人材である。しかし、それにもまして、長期間寄り添い伴走できる人材には、高いコミュニケーション能力と、住民の課題を察知できる高いアンテナを持つことが求められる。

#### E. 結論

名張市への視察調査から、名張市の特有の多職種連携の体制（住民主体の地域づくり組織、小学校単位で設置されたまちの保健室、市役所内の地域包括支援センター、関係部署との連携調整担当であるエリアディレクター等）や連携内容（多様な生活課題に対して重層的に担当者間のネットワークで対応する等）が明らかになった。

これらは他の自治体に多くの示唆があると思われるが、これらが構築されてきた歴史的な背景や住民を含む多くの関係者の間で共有されている問題意識や地道な努力が素地になっていることを理解する必要がある。

#### G. 研究発表

該当なし

#### H. 知的財産権の出願、登録状況

該当なし