

甲府市議会

記) 佐野 弘仁

会派 公明党

平成30年8月6日(水)～8月8日(金)

神奈川県 横浜市、秋田県 藤里町
福島県 会津若松市

行政視察参加者氏名

会派 公明党 甲府市議団

会派代表

兵道 顕司
中村 明彦
植田 年美
佐野 弘仁
長沢 達也

以上 5名での視察を行った。

＜ 報告事項目次 ＞

視察日程：2018年8月6日(水)～8日(金)

- 1、行政視察地と視察概略 視察地 視察要旨
- 2、行政視察報告 3箇所
 - (1) 神奈川県 横浜市 行政視察報告
 - (2) 秋田県 藤里町 行政視察報告
 - (3) 福島県 会津若松市 行政視察報告



1、行政視察行程、視察地と視察概略

8月6日

視察地：(1) 神奈川県 横浜市 (人口：H30.4月現在 3,733,084人)
視察要旨：「横浜市民病院導入の「パートナーシップ・ナーシング・システム」
(PNS)」

8月7日

視察地：(2) 秋田県 藤里町 (人口：H30.4月現在 3,662人)
視察要旨：「引きこもり支援を通じた地域福祉の構築、藤里式。
藤里町社会福祉協議会」

8月8日

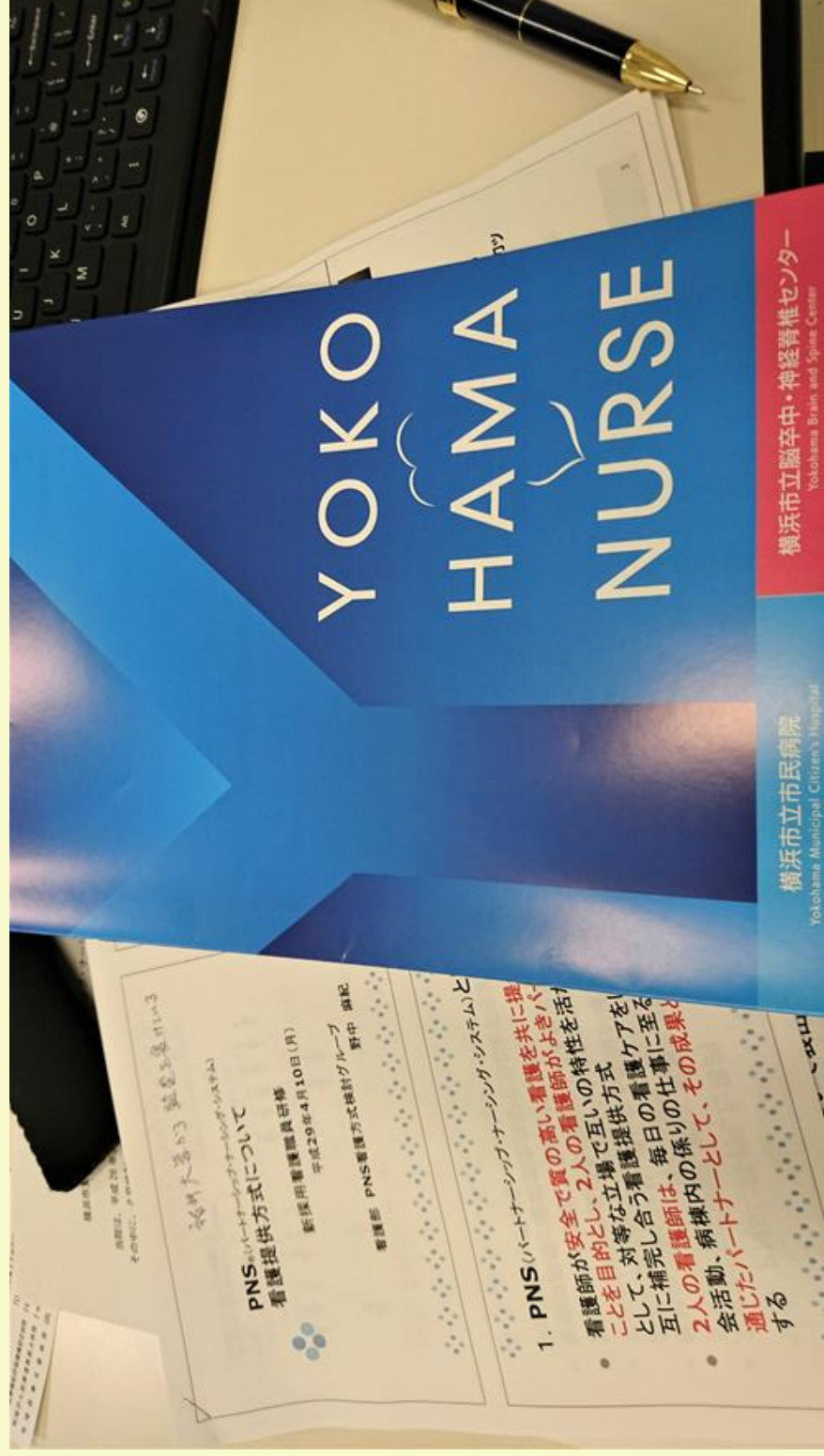
視察地：(3) 福島県 会津若松市 (人口：H30.4月現在 120,956人)
視察要旨：「会津若松市議会の議会改革の取り組み」

2、行政視察報告

(1) 神奈川県 横浜市 行政視察報告
「横浜市民病院導入の「パートナーシップ・ナーシング・システム (PNS)」

横浜市立市民病院のPNSについて。2交代制の検討、働きやすい職場づくりを目指して様々な取組がなされている現場の声を聞かせて頂いた。

正しいシステムでマネジメントし、外部監査を受け、「患者さん最優先」を目指し、ムリ、ムダ、ムラの排除で高効率の看護について学んだ。

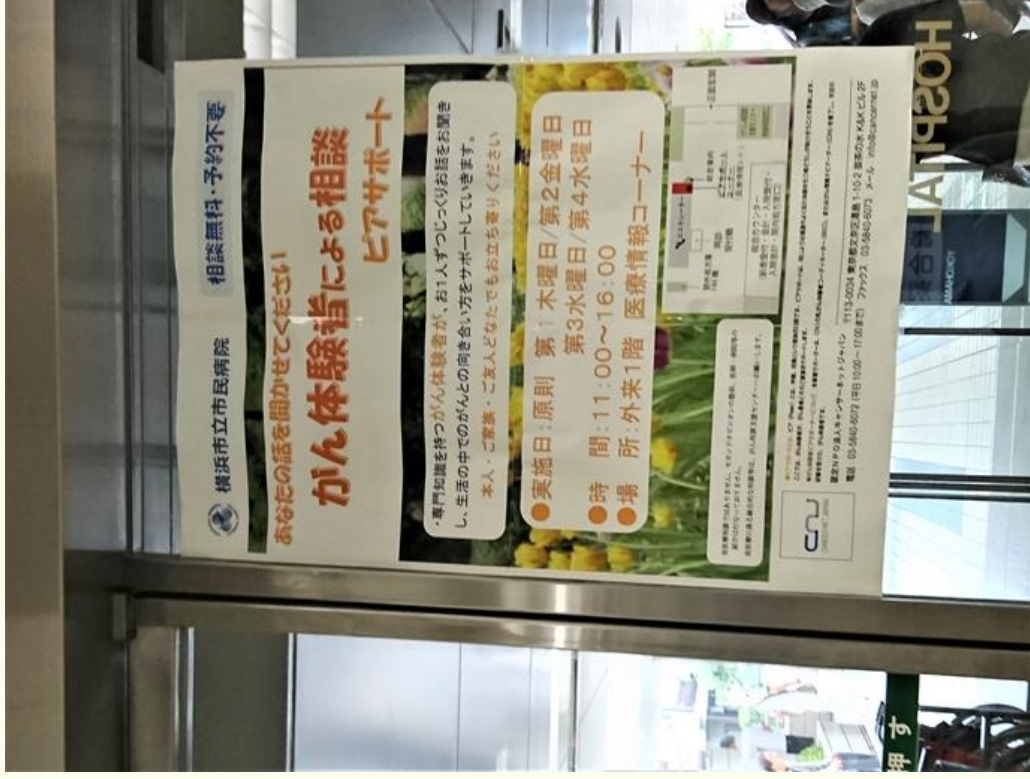




< お世話になった職員の方々 >



< 公明党市議団 >





(1) 神奈川県 横浜市 行政視察報告 横浜市民病院導入の「パートナーシップ・ ナーシング・システム（PNS）」

横浜市民病院でのパートナーシップ・ナーシング・システムについて、担当の副看護部長さんからご教示を頂いた。

福井大学付属病院で全国初めてのパートナーシップ・ナーシング・システム(以下PNS)が導入された。PNSとは、2人の看護師がパートナーとして、互いの特性を活かし、相互間で補完し助け合う看護方式である。

今までは1人の看護師で複数の患者を受け持ち、病状観察や経過記録などを行うことが一般的である。しかし、看護師の経験年数やスキル、現場の状況変化によっては個々の業務量の差異が顕著に表れ、「自己完結型」に成らざるを得ない問題点もあった。このような要因で早出残業勤務が多くなり 個人に負荷が掛かることで、インシデントの発生も少なくなっている。先の通り大きな 過負荷が常にある様な状況が日常的であれば、すぐ辞めてしまいう若い看護師も多い。

この様な現場での大きな過負荷を除去する為にPNSが考案されており、全国でも注目されている看護方式である。横浜市民病院のPNSでは、1年を通じたパートナーとして、それぞれの看護師が各々の希望でパートナーを選び、決定する。毎日の看護業務は元より、病棟内での係や全ての行動を共にし、その結果責任は共有されている。

精度の高い仕事の実現、効率化と共に、副次的効果として、パートナー決定を看護師が行うことで、経験豊富なベテランの看護師も、後輩から選ばれる看護師となれるよう、日々の緊張感をもって看護にあたるようになる。また、後輩の看護師、経験が少ない若い看護師にとっては経験豊富な先輩と共に居ることで、スキルを磨くうえでは、能力の高い先輩のつくことが可能となった、双方にメリットのある方式である。



しかし横浜病院でも、PNS導入段階では相当な不平や不満が発生していたことを確認した。2人で1組だと、担当する患者数は当然これまでより倍増、之と共に後輩を育てるためのサポートや、指導を行わなければならない負担増にも至った。また教えられる側の後輩看護師が、それぞれの先輩を見比べると、人によってやり方が違うのでやりにくいとの声も上がっていた。

しかしPNSが現在での現場の生産性やムダの排除と言った観点であることを現場で能く話し合い、皆と共に確認していった。更に本来ある「パートナートップ」の理念を強調し、上下関係ではなく、相互に対等な関係のもとで協調・協働していく基本理念と、それぞれが「補完し合う関係」であることも合わせて確認し合った。

補完し合う関係という考え方が浸透した時には、様々な効果が現れている。特に1人の患者さんを2人で同時に看護する業務の分担は、例えば一人が観察してもう一人がその場で記録をPCに入力するということで驚くほど効率的な事務処理が実現するという大きなメリットが自覚できた。その結果、事務処理に追われて必然的に残業が多くなっていったこれまでの状況が、分業で飛躍的に改善された。

また何より一番大きなメリットは、複数の目での確認により、ムリ、ムラ、ムダによるミスの防止が飛躍的に上がり、インシデントの減少、アクシデントの発生に実感することができた。若手看護師の離職率も改善され、市民病院で働きたいという看護師も増えてきそうであるとのことだ。

病院では看護師間のパートナートップに必要な3要素に、「尊重」「信頼」「信頼」「慮る」をあげている。そのうえで、具体的な心の持ちようとして、「自立・自助の心」「与える心」「複眼の心」を徹底している。いずれも対等な立場で補完し合うというパートナートップ・ナーシング・システム(PNS)の目的を実現するためには必要である。その上で、決めごととして手順通りに実施されているのかを検証するために、外部監査を導入、医療品質の向上も併せて常に目指され、推進されている。



＜まとめ＞

- ・精度の高い仕事の実現、効率化。パートナー決定を看護師同士が行うことで、ベテラン看護師も、後輩から選ばれる看護師となれるよう緊張感をもつ。また後輩看護師にとっては経験豊富な先輩と共に居ることで、スキルを磨くことが可能といった、双方メリットのあり方。
- ・PNSとは、本来ある「パートナーシップ」の理念で、上下関係ではなく、相互に対等な関係のもとで協調・協働していく基本理念と「補完し合う関係」であること。
- ・補完し合う関係が浸透して、1人の患者さんを2人で同時に看護する業務分担は、分業で飛躍的に改善された。何より一番大きなメリットは、複数目の確認で、ムリ、ムラ、ムダによるミスの防止が飛躍的に上がりが、インシデントの減少、アクシデントの発生の減少を実感。
- ・看護師間のパートナーシップに必要な3要素「尊重」「信頼」「信頼」「慮る」。具体的な心の持ちようとして「自立・自助の心」「与える心」「複眼の心」を徹底している。

正しいシステムのマネジメントの上で、外部監査を受け、患者さん最優先を目指し、ムリ、ムダ、ムラの排除で、生産性の高い、高効率の看護について学べた。

＜視察を終えての所感＞

本市、市立甲府病院でも現在試行病棟がある。一部では、横浜と同じく負担増を心配する声もあると聞いているが、本来の趣旨を正しく理解できれば、そのメリットは計り知れない。看護の現場がこうした働き方改革につながることを期待してやまない。

(2) 秋田県 藤里町 視察報告
「引きこもり支援を通じた地域福祉
の構築、藤里式。社会福祉協議会」



行政視察2日目は秋田県藤里町。引きこもり者及び長期不就労者及び在宅障害者等支援事業について。社会福祉協議会の福祉拠点「こみっと」にて支援を受けた若者の多くが自立して、町を支える存在になっている。この若者のパワーの存在意義は大きい。支援が必要な人も、決して支援されっぱなしではなく、自らも支援する側になっているのが素晴らしい。『福祉「で」まちづくり』の実践。





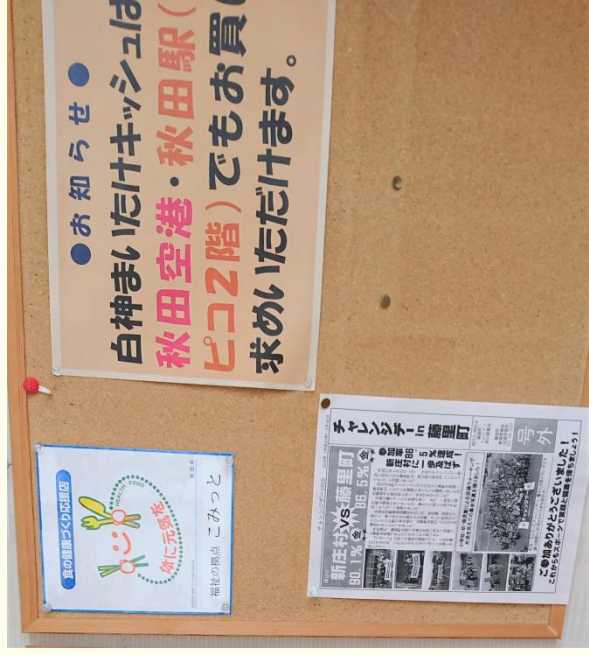
＜ お世話になった職員の菊池さん ＞



＜ 運営財源とされている「白神舞茸キッシュ」は美味しい ＞



＜ 全員で記念撮影 ＞



＜ 白神まいただけキッシュは全国発送もしている ＞



(2) 秋田県 藤里町 行政視察報告

「引きこもり支援を通じた地域福祉の構築、藤里方式、藤里町社会福祉協議会」 秋田県 藤里町社会福祉協議会」

藤里式と言われる、この藤里町社会福祉協議会の取り組みは、全国的にも取り上げられており、同協会会長の菊池さんは、お忙しいこの日も全国を飛び回っており、お忙しい日々と伺っている。山梨県でも県立大学でご講演され、この時も参加させて頂いていたが、何時かは現地を訪ねてみたいと思っていたことが実現できた。

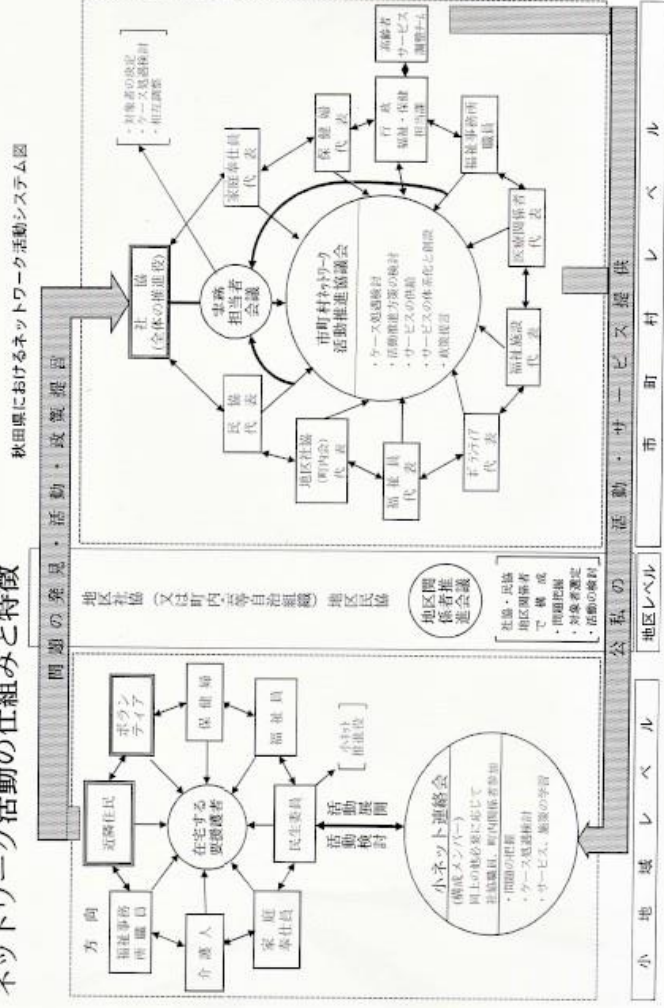
視察当日は、この藤里方式の支援拠点で使われている「こみっと」で行われ、元事務局長の菊池さんと、現場を持っている生活支援員の市川さんから、「地域福祉の可能性」と題したレジュメに沿って説明をしていただいた。

今でこそ「藤里方式」として確立されている取り組みも、原点は昭和55年から実施されている秋田県の「1人の不幸も見逃さない運動」というネットワーク活動という。

(右図「ネットワーク活動の仕組みと特徴」を参照)

ひとりの要援護者に対して、地域のあらゆる社会資源を活用してかわっていき事により、問題の発見と支援の提供を円滑に行う狙いがある。要援護者の地域生活を支えるシステムである。

ネットワーク活動の仕組みと特徴



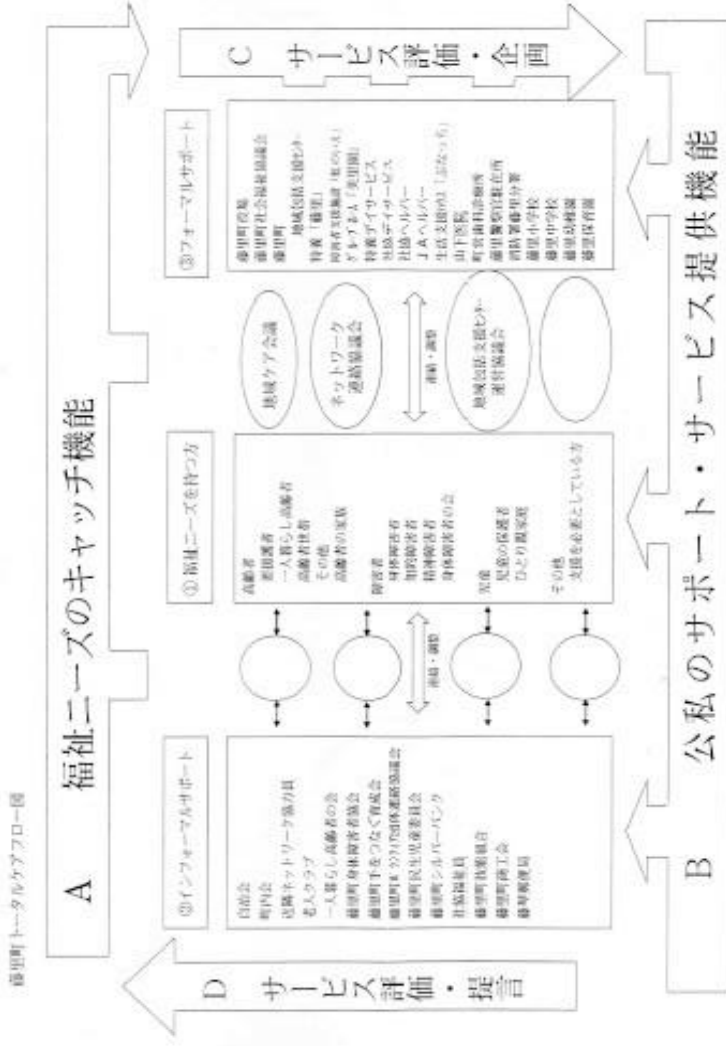
ひとりの要援護者に対して、地域のあらゆる社会資源を活用してかわっていき事により、問題の発見と支援の提供を円滑に行う狙いがある。

本市の「小地域ネットワーク活動」としても同様の取り組みが社協を中心に行われている。地域に存在する人的資源を始めとして、全ての制度やあらゆる地域力を連携連動させ、手助けを必要としている 要援護者の状態、必要な支援方法等を素早くニーズのキャッチをするシステムである。

援助を必要とする要援護者を不幸な状態のまま取り残さないという理念が町村までも浸透していると言ふことは、秋田県が長らく抱えている不幸な課題を何としても解決したいという、強い意思の表れだろう。

このことから藤里方式といわれる「藤里町トータルケア」が確立されている。(右図「藤里町トータルケアのフロー図」) 藤里方式は、「福祉ニーズのキャッチ」を起点として、全ての制度やあらゆる地域力を連携連動させ「公私のサポート」を展開・実施された「サービス評価」を企画・提言でPDCAサイクルで回して、誰1人も見逃さないことを目指している点で優れたシステムである。「要援護者のため」という 目標、達成感、帰着点が明確になっている。

藤里町トータルケアのフロー図





次に、藤里町における具体的な現状と、引きこもり対策を門田主任介護支援専門員から伺った。「引きこもりと言われる子どもさんから大人までは殆どが、居心地が良い家に居たいだけ、実は彼らが困っているのではなく、親御さんが困っている」との言葉には、本市での市民相談や当事者に聞いたなかで予想をしていたが少なからず驚いた。

引きこもりの現状としては、引きこもり家庭を訪問した時に、普通に出てきたのが、引きこもり当事者だった。部屋にカギをかけ薄暗いなかで閉じこもっている若者を想像していたが間違いに気付いた。家から外に出させようとしたが、行き場所がないことが現状で有った。これがきっかけで福祉拠点「こみっと」が誕生した。しかし色々なゲーム、レクレーションをメニューとして用意していたにもかかわらず、人が集まってこなかった。

ある時に若者の一言で気が付く、「自分に合った働く場所が欲しい」ということ。ここで初めて相手のニーズを聞き出さず、一方的なサービス提供のやり方を反省して次に繋げていった。その結果、「こみっと」に就労支援の場をつくり、当初は引きこもり当事者のための場の提供だったのを昇華させ、今では地域の高齢者等にも提供している。

さらに自立訓練のための施設、くまげら館を隣接地にオープン、さらにきめ細かい支援の場を提供している。(右図、藤里町

「くまげら館」) こうした積み重ねによって、かつて引きこもり当事者だった若者を一般就労に繋げることを実現したり、また若者から高齢者に至るまで希望する者を人材バンクとして登録し、雇用の場へのマッチングを社協として行っている。まさに「トータルな」取り組みとなっている。

自立訓練(生活訓練)事業所

くまげら館

自立した日常生活、または社会生活を営むことができるように、生活技術をはじめとするさまざまな訓練を行うところだ。



社会福祉法人 藤里町社会福祉協議会
自立訓練(生活訓練)事業所

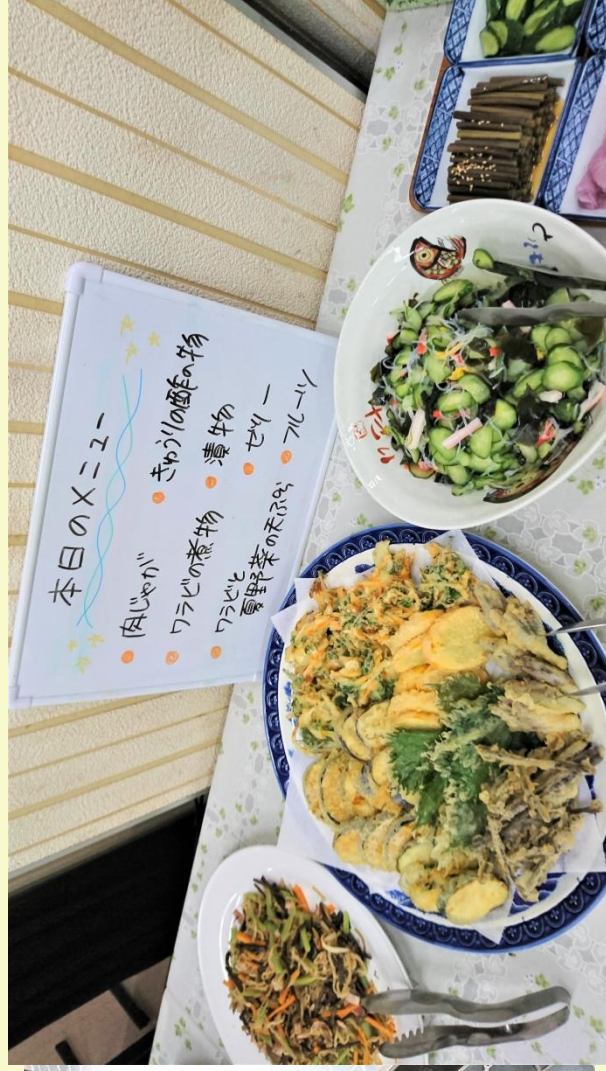
くまげら館

〒0185-3201 秋田県山本郡藤里町藤里字三ツ台110-1
TEL 0185-88-8514 FAX 0185-88-8524



< 閑話休題 kannwa kyudai No1 >

世界遺産白神の山々の麓に位置する、藤里町農村環境改善センターにて山の幸がふんだんに味わえるワンコンインでの昼食を頂いた。素朴のなかにも山の活力が取り込める様な、元気の出る美味しい食事、本当にごちそうさまでした！





＜まとめ＞

- ・ かつて引きこもり当事者だった若者を一般就労に繋げることを実現したり、また若者から高齢者に至るまで希望する者を人材バンクとして登録し、雇用の場へのマッチングを社協として行っている。まさに「トータルな」取り組みである。
- ・ 「雇用の創出」は地域づくり、地域おこしの世界でも重要な課題となっている。自分の足で立ち、自分の力で生きていく。足りない部分に支援を入れていく。藤里町社協が福祉でまちづくりと訴えてきたことは、今新たな展開で地方創生の面で一石を投じている。
- ・ 幼児から高齢者、また障害を抱えている方が普段の営みを行っている社会、その暮らしをそこにいる地域力の支え合いで可能にできる。福祉という目的だけではなく、福祉をツールとした共生社会の実現。

支援が必要な人も、支援されっぱなしでなく、支援する側に立つことができる『福祉「で」まちづくり』の好例。

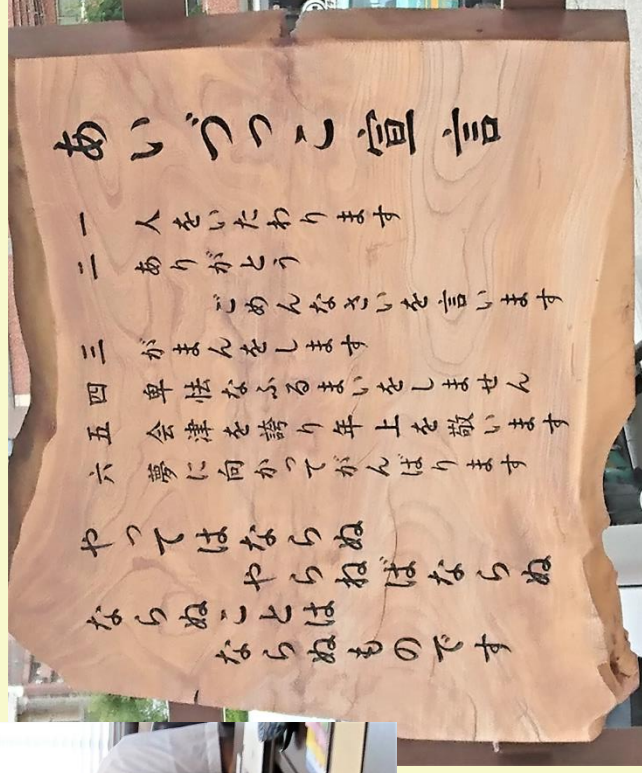
＜視察を終えての所感＞

地域ぐるみ、地域の皆さんで引きこもり当事者への就労支援を行う途に発展させた地域力は目を見張る。更に高齢者への就労支援を契機に、健康寿命を延ばす施策へも転換させていった。当にトータルな「福祉「で」まちづくり」を具現化してきた、評価の高い政策だと思えた。

(3) 福島県 会津若松市 視察報告
「会津若松市議会の
議会改革の取り組み」



視察最終日は、議会改革先進市である会津若松にて議会政策サイクルについて。早稲田大学で開催の全国地方議会サミット2018で登壇されていた目黒議長さんにも冒頭ご出席を頂いた。重要なことは合議体議会として、政策での執行部との機関競争で増進する住民福祉向上に他ならないことを改めて再確認できた。



あいづつこ宣言

- 一 人をいたわります
 - 二 ありがとう
ごめんなさいを言います
 - 三 がまんをします
 - 四 卑怯なふるまいをしません
 - 五 会津を誇り年上を敬います
 - 六 夢に向かってがんばります
- やっではならぬ
やらねばならぬ
ならぬことは
ならぬものです



＜ お世話になった目黒議長さん ＞



＜ 会津若松市役所全景 ＞



＜ 全員で記念撮影 ＞



＜ 会津若松議会議場 ＞

(3) 福島県 会津若松市 行政視察報告

「会津若松市議会の議会改革の取り組み」

議会は二元的代表制の片翼を担い、首長執行部との善政競争と機関競争で機関競争主義（両者が政策で、どちらが住民福祉向上に寄与できているか競争しあう）で住民福祉向上が成されているかが、住民主権者には重要である。

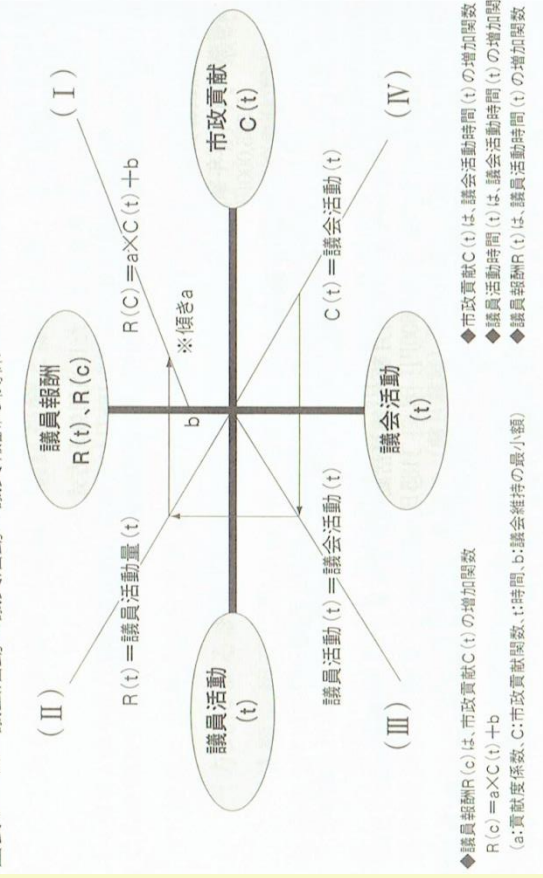
現状の議会は市民に対し「議会の結論」を説明するというより「議員個人の結論」をお知らせするだけでは「議会」が組織体であるという本来の姿が、なかなか伝わらない。

このようなことであれば市民からも「議会で、またまた論議や議決ができてきているのか？」や、「全体の姿が見えてこない」とのご指摘を戴くことに繋がってしまい、「議論が活発にされている実態が見えてこない」と「議会と議員とは？」と問われる事が多いものです。

市政に関する提言や提案について、現状の議員個人対当局のやり取りでは、提案者に対する質疑の域を出ない事であると共に、議会全体の「活発な議員間の議論・討論」がなされていない場合は、活性化されている姿が表に際立って見えないこともあり、この場合「議論が活発にされている実態が見えてこない」と、住民に思われることが多くあります。

会津若松議会の取組は「機関」としての議会の役割を見出し、現在全国の議会が新たな改革の方向性として目指す「議会改革の第2ステージ」といわれる新たな議会改革の姿へと全国議会を牽引している。

図表 7-14 議会活動⇒議員活動⇒議員報酬の関係





また会津若松市議会では、市民意見の聴取を起点として、そこから練り上げた政策を議会全体で討議する。これを議会全体の意思として、1期4年間のPDCAサイクルで回って実現を図っていくこととされている。そのため、会津若松議会では「議会会からの政策サイクル」を使って政策を立案、実現へと推進されている。

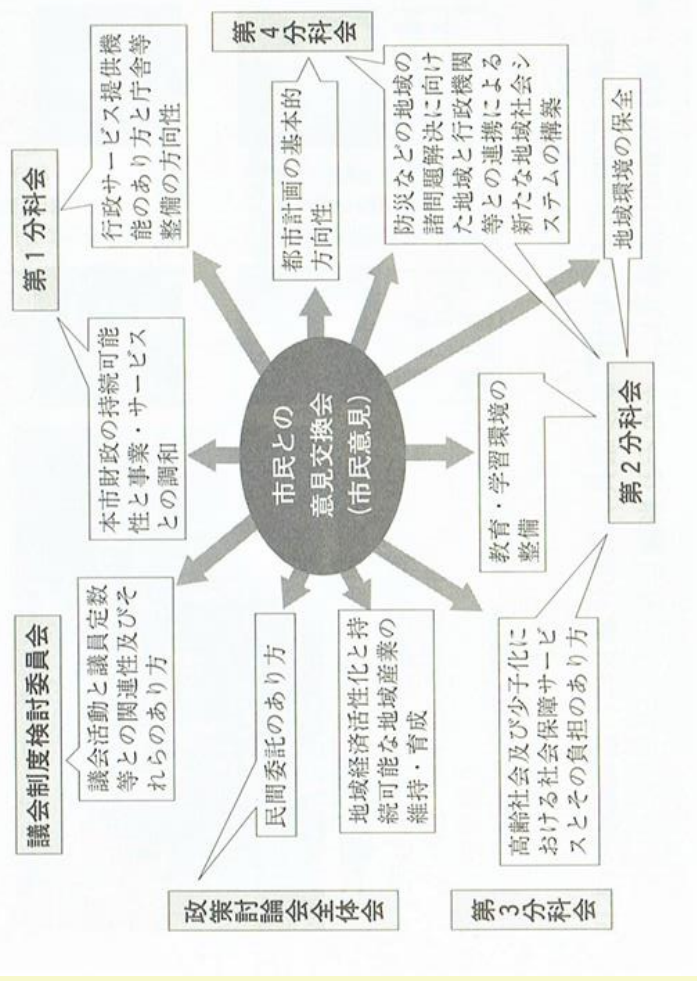
この仕組みで重要なことは、「市民との意見交換会」、そこでいただいた意見から政策課題を見出す機関である「広報公聴委員会」、集約された政策課題を政策に練り上げるための「議員間の討議」システム、の3点である。更にこのサイクルで決まった内容を住民の皆さんに伝え、住民と議論する「議会報告」を行って集約の意見を議会に持ち帰るサイクルも構成されていることである。

いずれも本市の制度にはないものである。が、議会が市民福祉の増進を目指して存在する機関であり、なおかつ執行機関とは別に選挙で選ばれるものである以上、独自にそのチャンネルを出すことは本来求められる機能である。

こうした機能を稼働することなく、執行機関からの議案審査のみを担うといった「受動的な」役割しか果たさないとしたら、「執行機関の追認機関」といった批判にさらされることとなる。

会津若松議会を通して見えてくる最も重要なことは、住民と共に能動的に、住民福祉を進めていくことが、住民主権者から期待される議会の本来の姿であり、議員の真の姿であるものと考えられる。

図表 7-23 分科会が担当する政策課題



そこから政策を見つけて出



＜まとめ＞

- ・会津若松議会の取組は「機関」としての議会の役割を見出し、現在全国の議会が新たな改革の方向性として目指す「議会改革の第2ステージ」といわれる新たな議会改革の姿へと全国議会を牽引している。
- ・市民意見の聴取を起点として、そこから練り上げた政策を議会全体で討議する。これを議会全体の意味として、1期4年間のPDCAサイクルで回して実現を図っていく。そのため、会津若松議会では「議会からの政策サイクル」を使って政策を立案、実現へと推進がされている。
- ・会津若松議会を通して見えてくる最も重要なことは、住民と共に能動的に、住民福祉を進めていくことが、住民権者から期待される議会の本来の姿であり、議員の真の姿であるものとしている。

**合議体議会として、政策での執行部との機関競争で
増進する住民福祉向上に他ならないことを改めて再確認。**

＜視察を終えての所感＞

議会改革と、議員改革の両翼で俯瞰して見えて来る重要な事は、実現すべき住民福祉向上に資する多くの項目が議会が議会で議論され、個人、会派を通じ、競い合うように政策提案されれば、当に地方分権、地方自治の目指す、理想の姿とできる。James Bryceの有名な金言「デモクラシーの最良の学校、そしてその成功のため
の最良の保証書は地方自治政治の実践である。」との真の姿が見えるようである。