

---

## 1 福祉21ビーナスプランの誕生と経過

---

茅野市では、以前から、基幹病院である諏訪中央病院と開業医院が中心になって地域ケア・在宅支援を進めてきた経過があります。また、疾病予防、健康づくりのための保健活動も、保健師や保健指導員会などを中心に活発に行われてきました。そして、社会福祉の関係者もそういった活動に加わることによって、徐々に関係者のネットワーク（連携・協力体制）ができあがってきました。

このような活動を下地として、その延長線上に、在宅支援の問題を根本的に解決していくためには、生活関連分野まで含めてより多くの人に関わってもらいたい、という新しい活動への要求が高まってきました。

そのような中、平成7年度（1995年度）に入り「人にやさしくお互いに支えあうまち、住んでよかった茅野市」を合い言葉に一步進んだ動きが始まり、市民・民間と行政とが一体となって「住民参加による福祉でまちづくりを進めよう」という合意の基に、平成8年（1996年）3月「茅野市の21世紀の福祉を創る会（通称：福祉21茅野）」（以下「福祉21茅野」）が発足しました。

また、この年に、ボランティア推進協議会（茅野市社会福祉協議会のボランティアセンターに設置された組織）におきましても、市内のボランティア活動の実態調査が実施され、今後の市民参加の必要性と同時に推進上の課題について問題提起がなされました。

平成9年（1997年）、福祉21茅野では、整理された課題に応じて12の専門部会が組織され、それぞれ検討・協議に取りかかりました。一方、茅野市社会福祉協議会（以下「市社協」）では「地域福祉活動計画策定委員会」を立ち上げ、市では9月から「障害者計画策定委員会」も動き出しました。市民参加のまちづくりの息吹を受けて、これらの作業には100名を優に超える市民が参加してきました。

これらの人々は「やらざあ100人衆」と呼ばれ、「やらざあ100人衆の集い」などを開催し、『みんな同じ空の下～福祉21茅野～』という目標と、課題や情報を共有しながら協議を重ねてきました。

同時に、各委員会や部会においては、様々な調査活動や関係者へのヒアリング（聞き取り調査）、各地区での地域福祉懇談会などの実施をすることで、市内の現状を把握し、市民の声をできるだけ反映しようと努めてきました。

平成10年（1998年）6月には、個別に検討されてきた結果を取りまとめ、これらを保健・医療・福祉・生涯学習の連携に関する総合的な計画とした「福祉21ビーナスプラン素々案」を福祉21茅野が市に提示をし、これを基に市と福祉21茅野の各専門部会、機関及び団体等で具体的な討議を行いました。

平成11年（1999年）2月、市は、この「福祉21ビーナスプラン」を「地域福祉計画」として位置づけ、計画の成案化を図るため「茅野市地域福祉計画策定委員会」を設置し、総合的な検討を進め、平成12年（2000年）3月に計画の決定をしました。

このように福祉21ビーナスプランは、「住んでよかった茅野市」という市民のニーズに応えるために、市民参加を基本とした新しい地域福祉のシステムを構築していくことを意図して誕生しました。

また、第1次プランを策定した平成12年（2000年）を地域福祉元年とし、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なレベルに分け（生活圏の階層化）、保健福祉サービス地域（3層）に身近な窓口として保健福祉サービスセンターを開設しました。平成17年（2005年）に前期5か年の検証を行い、後期5か年計画を策定、福祉推進委員を区に設置していただき、身近な小地域での福祉活動を進めてきました。平成23年（2011年）に第2次プランを策定、地区での地域福祉行動計画と市社協の地域福祉活動計画を包含しました。第3次プランは、基本設計（理念やシス

テム)を継承し、地区コミュニティセンターと保健福祉サービスセンターが連携しながら区・自治会の公民館などの施設を利用した身近な小地域での「福祉でまちづくり」を進めていきます。

---

## 2 福祉21ビーンズプランの背景

---

茅野市は平成12年(2000年)を「地域福祉元年」としました。福祉21ビーンズプランがスタートした年です。平成8年(1996年)から4年もの年月をかけて、福祉21ビーンズプランは策定されました。茅野市のこれからの地域福祉のあり方を検討していたちょうど同時期に、国では「社会福祉基礎構造改革」が進められていました。

この改革は、社会福祉における市町村による地方分権化を進めること、それまでの措置制度から契約にもとづくしくみに変えること、また株式会社の参入など市場化を進めること、それらを含めて、新しく地域福祉(市町村の社会福祉)という考え方が取り入れられました。

具体的には、それまでの社会福祉事業法から「社会福祉法」へ改正され、介護保険制度が始まったのも平成12年(2000年)です。こうした日本の社会福祉の大きな転換点にあわせて、茅野市では地域福祉計画として、この福祉21ビーンズプランが策定されました。

4年間にわたる策定過程では、「パートナーシップのまちづくり」が基本になっています。地区ごとに地域福祉懇談会を開催し、各関係団体の意見を踏まえた上で、数多くの市民参加のもとに進めてきたのも、この考え方を大切にしたからです。市民の中で誕生した「福祉21茅野」という有志の活動を中核にして、その輪は「やらざあ100人衆」というネットワークに広がりました。様々なテーマ別の専門部会ができ、活発に議論がされました。専門部会の代表が集い「円卓会議」を構成しました。誰が上でも下でもない、そこに集う人たちが対等な立場で話し合う場としての円卓会議が、やがて「地域福祉審議会」として位置づけられました。こうしたパートナーシップによる地域福祉を推進するために、福祉21ビーンズプランは、「保健・医療・福祉・生涯学習」の「総合計画」とされたのです。

この徹底した市民参加による話し合いの中で、身近な地域でのワンストップサービス(総合相談支援)の拠点として「保健福祉サービスセンター」ができ、当時はまだめざらしかった「ケアマネジメント」という考え方を中心にすえた自立生活支援を試み、そのために多職種連携を進めてきました。市社協には「ふれあいネットワーク」と呼ばれた、今日のコミュニティソーシャルワーカーや生活支援コーディネーターの原型になった職員を配置しました。この職員は訪問(アウトリーチ)を大切に、その人に寄り添いながら地域づくりを進めました。ちなみに茅野市で生まれた保健福祉サービスセンターが、その後、国の制度に導入され「地域包括支援センター」へと発展していきました。このような過程を大切に、茅野市らしい地域福祉推進の仕組みとして「地域福祉推進条例」ができました。

福祉21ビーンズプランのもう一つの特徴は、第1層から第5層までそれぞれの層に分けて、エリアを設定したことです。諏訪広域圏(1層)から、市全域(2層)、保健福祉サービス地域(3層)、地区(4層)、区・自治会(5層)と整理して、それぞれの層で何ができるかを考えました。その中で、市民による支え合いや見守りといった活動をすればするほど、10地区による取組が大切にされ「地域福祉行動計画」が策定されるようになりました。更に常会等(6層)、隣組等(7層)といったより身近な範囲での福祉活動が大事だと言われるようになってきました。

第3次福祉21ビーンズプランでは、専門的なチームアプローチの拠点としての「保健福祉サービスセンター」の機能充実を図りながら、更に10地区ごとの「地区コミュニティセンター」に軸を広げて、各区にある自治公民館ごとの福祉活動を活性化し、より身近な地域での市民主体の地域福祉活動を定着させていきます。とくに社会的な孤立や複合的な問題を抱える家族への支援など、様々

な生活のしづらさを抱える個人や世帯を受けとめられるセーフティーネットをつくっていきます。そのために今まで以上に訪問活動を重視し、早くニーズをキャッチしてその生活のしづらさを地域全体の「我が事」と捉え、「丸ごと」支援ができるようにしていきます。

このような取組は、国が進める「地域共生社会」の考え方の先取りといえます。地域共生社会では社会保障による制度の充実と市民参加による福祉活動の協働を「包括的支援体制」として、市町村ごとに推進しようとしています。前者においては分野別に縦割りになっていた福祉制度を、切れ目なく包括的に支援ができるよう「丸ごと」を目指します。後者においては、差別や偏見をなくし共生できる社会をめざして市民の福祉活動を活性化させていきます。こうした「地域づくり」を推進していくことが、これからの新しい社会福祉のあり方として施策化が進められています。

福祉21ビーンズプランは、このように国の政策とも呼応して、ある面では常に先取りしながら、新しい時代の地域福祉を開拓してきたのです。

### ■ワンポイント「地域福祉」と「社会福祉」

平成12年（2000年）に制定された社会福祉法において、市町村における社会福祉のことを「地域福祉」と位置づけました。つまり茅野市における社会福祉の総称が地域福祉です。地域福祉には児童、障害、高齢、生活困窮など全ての分野が含まれます。ただし地域福祉は社会福祉の制度やサービスだけのものではありません。専門職等によるフォーマル（公的）な支援と、市民による支え合い活動やボランティアといったインフォーマル（非公的）な活動が両輪として協働しながら「地域福祉」を推進します。

社会福祉法第4条では「地域住民、社会福祉を目的とする事業を営む者及び社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない。」とされています。また平成29年（2017年）の改正では、第6条に国及び地方公共団体の責務として地域福祉の推進が明記されました。

改正社会福祉法では、第4条2項で「地域福祉課題」の把握、連携、解決が必要だとされました。そのために「包括的支援体制」の整備が不可欠になります。

### ■ワンポイント「地域福祉計画」

- ①高齢者、障害児・者、児童といった対象者ごとに策定されている現在の計画を統合する。
- ②当事者である市民に加えて、専門職、職員が参加して協働して策定する。
- ③保健・医療・福祉・生涯学習の総合的な展開と併せて、教育、就労、住宅、交通、司法、商工、農業などの生活関連分野との連携に配慮する。
- ④地域住民を支援の対象としてのみとらえるのではなく、地域福祉の担い手として位置づけるとともに、住民の自主的な活動と公的なサービスとの連携を図る。  
(自助・共助・公助の役割分担についての合意を形成する)