

特集・身近なまちづくり①

よこはま21世紀プランと身近なまちづくり

- ①よこはま21世紀プランと地域施策
- ②在宅支援サービスセンターと地域福祉の展開
- ③子どもログハウス
- ④コミュニティ・スクールの概要

①よこはま21世紀プランと地域施策

石阪丈一

—— 地域重視の総合計画 ——

一九八九年十一月に策定・発表された「よこはま21世紀プラン」(以下「21プラン」と略す)には、いくつかの特色があるが、そのひとつに「地域施設あるいは地域施策の重視」があげられる。

21プランの事業計画は五つの施策分野に分かれている。このうち、地域施設や施策については、第3章「ふれあいのある住みよい街」を中

心に計画が定められているが、計画全体を通して、「住民に身近なエリアとしての地域」を重視した計画になっている。

すなわち、「生活の質の重視、多様なライフスタイルの展開、余暇活動の増大の中で市民ニーズの多様化・高度化に対応した施策展開を図るとともに、定住化、高齢化の進行にともなう地域への関心の高まりを背景に地域重視の施策をすすめる」ことが第一の特色になっている(一九八九年十一月記者発表)。

- 一 地域重視の総合計画
- 二 市民利用施設の体系的整備
- 三 「地域施設」の整備と利用圏
- 四 「地域」の概念のもうひとつの意味
- 五 「地域施設」は局際施設

地域への行政サービスのためには、支所や出張所を置くというのが一般的である。通常、人口二十〜三十万人の「市」や、東京の特別区は、三〜五万人に一カ所程度の支所、出張所などを置いている。それと比較すると、横浜の場合、地域対応の事務所は少ない。

「行政区」から「特別区」への考えもあろうが、これもまた多くの問題を含んでいる。また、人口三〜五万人に一カ所とすれば、横浜の場合、五十〜百カ所の支所、出張所をつくるこ

となり、一挙にできるものではない。

「定住化」「高齢化」「地域への関心のたかまり」により、ますます、地域の独自性や、自主的活動などの要素が重視されてくる。こうした方向にどう対応していくか。

特別区の是非や出張所の設置の問題はひとまず置くとして、それでは「行政区」という枠のなかでは何ができるのか。それには、これまでの区役所機能の拡大の方向をさらにすすめていくと同時に、各局の事業や施策についても、区域やもつときめ細かい地域あるいは地区レベルでの施策を重視する必要がある。

さきほど、地域重視を21プランの第一の特色と述べたが、大都市における地域的施策のあり方が第一の問題意識と言いつけてもよい。

そこで、「地域重視」の具体的内容を新規施策を中心に上げてみると、(ア)地域ケアシステムの確立……区福祉保健センター、在宅支援サービスセンター、(イ)生涯学習社会の形成……区生涯学習センター、コミュニティ・スクール、郷土資料館、(ウ)地域活動の振興……地区センターの増設整備、(エ)その他……こどもログハウス、青少年文化活動センター、区別防災計画、地域情報ネットワークなどがある。そして、これらの施策を地域の立場から総合的に進めるため区役所の機能強化を図ることと

したものである。

この点を自治体における総合計画づくりの考え方、すなわち「計画論」から見れば、「地域重視」は地域での施策の総合化を目指したものであることができる。21プランの事業計画の1〜5章はそれぞれ生涯学習、文化や福祉などソフト事業からハードな街づくりまで、別々の施策分野に分かれているが、その各章・各施策を地域レベルという視点から横断的に貫いて総合的な施策を展開しようとしたものである。

いわゆる縦割りの施策を行政区である「区域」さらにはそれよりきめ細かい、市民の日常生活圏である「地域」の単位で展開する。

区域や地域の段階では、各施策は縦割りのままでは済まない。必然的に総合化、統合化した地域施策として展開することが必要であり、この点を中心に計画づくりがすすめられた。

十六区の区別計画の策定についても、計画の最初の段階から各区が自主的な、特色ある計画づくりをすすめたことも、この、地域での施策の総合化の具体的現れということができる。

こういう計画論がどこまで実際の21プランに活かされているか、あまり確かではないが、地域での施策の総合化はこの計画の大きな意義の一つだと言えよう。

前回(一九八一年十二月)の21プランでもい

わゆる「一区一館施設」や「地区センター」などの地域施設の整備に重点がおかれていたが、今回は、地域施設整備を含む地域の街づくりに一層の重点をおくことにした。すなわち、「地域」を計画づくりのひとつのキーワードとして、これまでの施策内容を充実し、また、新たな施策を計画する際の基本に据えるとともに、市民利用施設整備などについては、その利用圏を中心に体系化を図っている。

二——市民利用施設の体系的整備

今回の21プランの特色のひとつに、「中域生活圏」の概念の導入がある。これは、地域のパランスある発展をはかるため、鉄道・道路等の交通ネットワークを中心に展開される市民の生活圏に配慮した、副都心を中心とする四つの中域生活圏を想定し、圏域の活性化と一体化をめざした都市づくりをすすめる」という考え方である。

具体的には、交通ネットワークの整備の促進、再開発等の推進、業務・商業、文化機能の集積、市民利用施設整備など総合的都市づくりのための概念である。現在、横浜の都心には様々な機能が集中している状況の中で、副都心、地域拠点でも機能集積を従来以上に積極的にすすめる

うとするものである。

「中域生活圏」は市民利用施設の配置計画のた
めだけの概念ではないが、今回計画の市民利用
施設体系のなかで重要な位置を占めている。市
民利用施設の体系化にあたっての基本的な「エ
リア」の考え方は次のようになる。

横浜市全体を示す「市域」。その市域を東西
南北に大まかに四つに分けているのが、中域生
活圏Ⅱ「中域」。そして、現在十六ある行政区
を示す「区域」。さらには、区をいくつかに分
ける「地域」。これらのエリア分け、段階ごと
に、スポーツ、文化、生涯学習、福祉・保健、
医療、レクリエーションその他の各政策領域別
に施設配置の考え方を組み立てたものが図であ
る。

三 「地域施設」の整備と利用圏

図で一番右側は「地域」である。

21プランでは、中域や区域に対応して、「地
域」Ⅱ日常生活圏という考え方を新しい概念と
して提案した。図のエリア区分で一番右側にあ
るのがそれで、日常生活圏は、地域的施策の単
位として、地区センターだけでなく、文化・教
育、福祉や保健・医療、その他の施策をこの広
さを目安に展開しようとするものである。この

場合は「地域」は限定した「日
常利用圏」の広さを指す。

この「日常生活圏」とは「地
区センターなどの地域の施設を
計画的に配置するうえででの想定
エリア」であり、広さとしては、
「市民が徒歩や自転車、バスな
どで、抵抗感なく利用できる距
離（概ね二〜一・五km）をめ
やすに定められる」。地域施設の
典型である地区センターは「日
常利用圏に整備する」ことにし
ている。地区センターの計画上
の配置数Ⅱ日常生活圏の数は市
内八十カ所となっている（表参
照）。単純に人口でいえば四〜
五万人の居住エリアになる。

「地域施設」として計画され
ているのは、地区センターの外
には次のようなものがある。自
治会・町内会館、コミュニティ・
スクール、区民文化センターな
どがその代表的なもの。ほかに、
青少年文化活動センター、児
童・近隣公園、地区公園、こど
もログハウス、在宅支援サービ

図 主要な市民利用施設体系

(細字は、既存施設体系)

	市 域	中 域	区 域	地 域	
文 化	専門的な文化施設 芸術の森 美術館 アートセンター 野外音楽堂	市民ホール	区民文化センター 区青少年文化活動センター 公会堂		
ス ポ ー ツ	横浜アリーナ 横浜スタジアム	スポーツ文化ホール	区スポーツセンター	地区センター	コミュニティ・ スクール
生 涯 学 習	生涯学習開発センター 中央図書館 歴史博物館 シニア大学	中央図書館分館	区生涯学習支援センター 区図書館 郷土資料館・コーナー等		学校開放
福 祉 ・ 保 健	リハビリテーションセンター 障害者研修保養センター 障害者スポーツ文化センター 高齢者保養研修施設 生涯保健医療総合センター	地域総合通園施設	区福祉保健センター 老人福祉センター	在宅支援サー ビスセンター 障害者地域活 動ホーム	
医 療	市立専門病院 市立大学病院 救急医療センター	市民病院、港湾病院 痴呆性老人等短期 集中治療施設 地域中核総合病院	休日急患診療所		
レ ク リ エ ー シ ョ ン そ の 他	市民ふれあいの里 横浜ふるさと村 広域公園 野外活動センター 野島青少年研修センター 市民休暇村 もののはじめ村 田圃ふれあいランド 金沢地区マリーナ 海づり施設 女性フォーラム 婦人会館		総合公園 運動公園	地区公園 児童公園 近隣公園 子ども ログハウス	

表 区別自治会町内会数などの比較

区別	90.4.1		90.5.1		2000年時点 地区センター計画数
	自治会・町内会	小学校	地区連合町内会	中学校	
計	2,613	330	211	143	80
鶴見	123	21	17	9	6
神奈川	177	19	20	7	5
西	98	8	6	4	2
中	129	8	11	5	3
南	188	17	14	8	4
港南	151	22	13	10	5
保土ヶ谷	177	21	16	8	4
旭	218	29	16	13	6
磯子	170	17	7	7	4
金沢	140	20	12	9	5
港北	158	31	12	12	8
緑	325	47	24	21	12
戸塚	181	27	13	11	6
栄	90	16	7	7	3
泉	142	15	11	7	4
瀬谷	146	12	12	5	3

センター、障害者地域活動ホーム。さらに図書館、公会堂、生涯学習支援センター、区スポーツセンターなどが、21プラン第3章で位置づけをされている施設である。

以上の各施設を、市民利用施設体系図で見ると、一点破線の右側が概ね「地域施設」にあたる。区域を利用圏とする施設もその多くは地域

施設として扱っているが、地域施設か否かの区分はあまり厳密なものではない。

地域福祉・保健活動の拠点施設である在宅支援サービスセンターについては、地区センターと同様の利用圏を想定している。しかし、コミュニティ・スクールの方はさらにこれより狭い地域で、中学校に一カ所が計画されている。数では地区センターの二倍の百六十四であり、利用想定エリアの面積は半分の広さになる。

今見たとおり、「地域施設」という

ときの地域の広さは何通りもあり、区域対応の施設いわゆる一区一館施設の場合の利用圏は平均で人口約二十万人の行政区の広さになる。狭いほうでは町内会・自治会の広さということになる。この場合には「地域」は市内で二千六百以上あることになる。

ところで、地域とかコミュニティは市民の活動の広がりや結び付きそのものを指す言葉である。地域施設もそうした市民の活動の一面面を担っている。地域施設がその機能によって多様な利用圏をもっているように、市民の活動そのものを示す「地域」も幾重にも重なった、重層的なものであり、一定の

広さを指すものではない。さきほどのコミュニティ・スクールの例では、いくつかの「地域」のひとつとして中学校区を見ている。

行政と地域の関係では人口一万人に一校といわれる小学校区を重視している都市もある。一人の市民としての感覚で言えば、小学校区よりも広くなると、どうも顔が見えないというか、コミュニティとか地域という意識がうすくなるようであるが。

四 「地域」の概念のもつひとつの意味

さて、「地域」という用語は一般的にはどう使われているか。

地域開発、地域経済、地域特性など多くの場合、「全国的」「全市的」などの反対概念の説明に使われる。地域社会、地域課題や地域ニーズという使われ方もあり、「一般的」「共通」などの反対にも用いられる。この場合は、広さとか一定のエリアというよりも例えば、独自性、自主性、分権・自治を意味することが多い。代表的な地域施設である地区センターが、地域の運営委員会への委託により運営されているのも、地域住民の利用する施設を、地域住民が自主的に管理するという考え方がよりどころになっている。

地域ケアや地域福祉の考え方もこの延長線上にある。自主性や分権・自治は、言い換えれば、地域住民の力を生かすこと、地域の独自性、地域特性を尊重するというところでもある。自主的な活動を期待し、また、活動を支援し、支えることが今回の21プランの「地域重視」の考え方のベースにある。

しかし、そうはいうものの、実際は言葉でいふほど生易しくはない。地区センターの例では、地域特性を活かした施設づくりを目指してはいるが、「地域」の特性の活かし方、施設計画や設計、運営への実際的な反映は、今、取り組み始めたばかりの状況である。

地域ケアシステム、地域福祉などはソフト中心の施策であり、いわゆる担い手についても、地域住民とは具体的に誰を指すのかということから、行政の責任範囲はどこまでかなど多くの課題を解決して行かなければならない。

さらに、「地域の意見、意向」というときの「地域」とはだれなのか、どんな人たちの意向か。どういうエリア、範囲の住民の意見か。古くて新しい「行政と地域住民」の問題でもある。

今後、ますます「地域」の用語が使われることになろうが、どんな内実の言葉として使われるのか。古くは、「文化」が何にでも意味不明に使われたり、近くは「コミュニティ」が次第に多くの意味に使われ、この言葉もついていた「力」が薄まってしまったこともある。「地域」がそうならないとも限らない。

五——「地域施設」は局際施設

21プランで新しく位置付けられた地域施設は、そのいずれもが、いわゆる局際の事業になっている。局際とは局をまたがる、数局が連携して、または、共同して行う事業の意味である。最初にも述べたように、いわゆる縦割りの施策は「区域」あるいはそれよりきめ細かい「地域」の単位では、統合化、総合化する必要がある。区域や地域の段階では、各施策は縦割りのままでは済まない。

地域の施設は逆に、複合的・総合的機能をもつものとしてあるべきであろう。そうした考え方で、きめ細かな地域の施設と

して計画を検討していったのが、コミュニティ・スクールであり、こどもログハウスであり、在宅支援サービスセンターである。担当局は教育委員会であったり、市民局、緑政局、民生局あるいは衛生局であったりする。複数の局・課が共同して進める事業はこれまでの事業のすすめ方では難しい。

さらに、これらの施策は同時に、区役所と、そしてまさしく地域住民と共同ですすめなければできない事業であり、施設である。区役所が果たす役割がますます大きくなる。逆に、いつまでも「局の事業」という考え方をしている限りこうした地域施設、施策の内容がそれぞれ地域ニーズから離れてしまう。

既に、コミュニティ・スクールは平成二年度から始まり、こどもログハウス、在宅支援サービスセンターも早々に運営段階に入る。計画論や考え方は済まない。さらに大事な段階に至っている。局も区役所も個々の具体的な問題ごとに、「地域」の意味を問い直し、運営費や人の配置や資質、そしてものの決め方などを一つひとつの場面で考え続けていく必要があるだろう。

〈企画財政局企画調整担当課長〉