

## ②「瀬谷区地域福祉保健計画・地区別計画」はこうしてできた

### 1—はじめに

瀬谷区地域福祉保健計画は、昨年の11月に完成した。今回、18区がほぼ横一線に取り組んだ「地域福祉保健計画」(注)で、瀬谷区に白羽の矢が当たったのは、「新しい公共」というテーマに最も合致している」と、評価をいただいたからのようである。準備期間も含めて約3年あまりこの計画の事務局を担ってきた事業企画係としては、大変光栄なことである。が、計画を策定する上で体験した「生みの苦しみ」は相当にきつかった。それは、この計画を作るためには、住民との協働という従来の行政計画にはない性格を要求されたからであり、設置されて間もない福祉保健センターの総力を結集することが求められたからであったと思う。

最初に全体像を示すと、「瀬谷区地域福祉保健計画」は、「全域計画」と「地区別計画」により構成されている。「全域計画」は区域全体を対象とし、区レベルで取り組む施策

や事業、区民の活動を支援するための取組みなどが盛り込まれている。これに対し「地区別計画」は、瀬谷区の12の地区連合自治会町内会ごとの計画で、地域の人材と資源を生かした支えあい活動や地区の団体による取組みなどが盛り込まれている。瀬谷区計画が高い評価につながった一番の要因は、全12地区でこの「地区別計画」を区民自らが、つくったことであった。

本市では、平成15年度から市計画と先行6区における区計画の策定が着手された。瀬谷区はこの翌年の平成16年度、他の12区とともに策定着手に至った。

まず、一つ目の必須項目である職員(ここでは、中心的な担い手となる社会福祉職と保健師)のモチベーションをあげるために、専門職として必ず業務に生かせるはずのニーズ把握や住民参画のプログラムにかかせないワークショップなどの手法を学ぶ研修をかなりの回数で行った。その中で、この計画づくりは決して他人事ではなく、本来の業務として捉えてほしい、というメッセージを送ることも

### 執筆者

奥山ひろ子

瀬谷区福祉保健課事業企画係長

夏刈 映子

瀬谷区福祉保健課事業企画係

を追いやってこれに集中する覚悟が必要であるかと思われ、少しでも先延ばしにしたかったのが本音であった。しかし当然ながら、事務局には「ゆつくり構えている暇はない」という認識は十分にあった。

そこで、準備期間に最低限必要な二つのことを行うこととした。一つ目は、福祉保健センターの職員が心を一つにしてスタートラインに立つことであり、二つ目は、協働の相手方であり計画の主役である区民に十分に計画のことを知ってもらうことであった。

まず、一つ目の必須項目である職員(ここでは、中心的な担い手となる社会福祉職と保健師)のモチベーションをあげるために、専門職として必ず業務に生かせるはずのニーズ把握や住民参画のプログラムにかかせないワークショップなどの手法を学ぶ研修をかなりの回数で行った。その中で、この計画づくりは決して他人事ではなく、本来の業務として捉えてほしい、というメッセージを送ることも

丁寧に行ったつもりである。次に、区民向けには、一見関係のなさそうな事業の中でも、「地域福祉」をテーマに絡ませながら、計画の必要性や「住民こそが主役です」ということをアピールし続け、計画への参加を呼びかけた。つまり、準備段階から区民協働を仕掛けていたのであった。今改めて振り返ると、その1年間で行った研修や講演会などの講師の顔ぶれは、錚々たるラインアップであり、どれをとっても有意義な内容であったと思う。特に、これら全部に関わった事務局にとっては、計画のおぼろげな姿が見えるようになり、策定に着手する心構えができたことが、大きな成果であった。

### 2—策定前の足固め

瀬谷区は福祉局が各区に対し呼びかけた平成15年度からの策定着手を見送ることとした。それまでに福祉局から再三再四、「この計画は今後の福祉保健のバイブルとなる大切な計画である」と言われ続けたため、完成までは他業務

3—いよいよスタート

平成16年度を目前にしてまず、庁内の検討体制を整備する必要があった。福祉と保健の計画ではあるが、区政の中核となる計画であることから、区総務部の関連部署にも

### 3—いよいよスタート

平成16年度を目前にしてまず、庁内の検討体制を整備する必要があった。福祉と保健の計画ではあるが、区政の中核となる計画であることから、区総務部の関連部署にも

(注)「地域福祉計画」と「地域福祉保健計画」  
「地域福祉計画」は、「社会福祉基礎構造改革」のもと平成12年に「社会福祉事業法」から全面改正された「社会福祉法」の第107条に規定された行政計画である。  
「地域福祉」とは、人々が暮らす「地域」にスポットをあて、子どもから高齢者、障害の有無などにかかわらず、全ての人が生き生きと自立した生活が送れるよう、市民、社会福祉を目的とする事業者、社会福祉活動を行う人が相互に協力する仕組みをつくっていくことである。その推進のためには、地域市民が主体となって、地域社会においていかに福祉を実現するか、また、行政や社会福祉機関はそれをどのように支援するかということが重要な課題となっており、市民、事業者、行政などが協働して「計画」としてまとめいくことが、全国の自治体で重点施策として位置づけられている。  
本市では、平成15年度に着手し、「全市計画」を平成16年5月に策定したが、中心となる「区計画」は策定プロセスに2か年をかけることとし、平成16年度末に6区が、残る12区も平成17年度末には全て策定完了する。また、各区では福祉と保健を一体的に推進することをより鮮明にするため、ほとんどの区で「保健」という表記を入れている。

検討組織に加わってもらった。

そして、新年度を迎えたわけであるが、区の体制が変わったことで大幅な方針変更を迫られることとなった。完成の目標時期の前倒しや意見収集方法の見直しなどもあったが、もつとも大きな変更点は、「地区別計画」の策定であった。「地区別計画」とは、法律の規定があるわけではなく、一定の基準で設定したエリアを対象とする計画のことである。瀬谷区では12の連合自治会町内会ごとの計画を意味している。瀬谷区のように小さな区であっても高齢化や少子化などに地域差があるだけでなく、福祉保健活動の人材や社会的資源も異なるため、地区別計画をつくることは十分な意義を持っている。そして、今から思えばこの方針変更が瀬谷区計画を成功に導く鍵となったのであったが、事務局側としては地区別計画を作ることに消極的であった。それは、地区別計画を作るためには事務局が肅々と作るのみならず、センターの総力を投入する必要があることと、地区を巻き込むことの大変さが確信できたからである。が、もちろんそんなことを理由に作らないわけにはいかず、この方針変更に沿って策定方針

を立てることとなった。

地区別計画策定と完成目標を翌年度の11月としたことで早急に、庁内合意の上策定方針を固める必要が生じ、ギリギリの作業を強いられることになった。資料作成に四苦八苦し、緊急召集した会議で拝み倒して何とか合意に持ち込むなどのやり方に、この時期から事務局への不満の声が出始めた。タイトなスケジュールと庁内からのブーイングの嵐の中でスタートとなった。

#### 4 地区への投げかけ

地区別計画を作ると決まった時、誰が、どこで、どのようにして作るかというのが問題となった。

横浜市では、地域の身近な福祉保健の拠点である地域ケアプラザを事務局とする「地域支えあい連絡会」があった。

これは、福祉保健活動を行う団体などをメンバーとし、活動の情報交換やニーズ把握を行い、地域の身近な問題解決につなげるネットワーク形成を目指していた。また、自治会町内会の福祉活動としては、区内12の連合町内会自治会とエリアを同じくして地区社会福祉協議会も存在していた。庁内での検討の結果、今まで

の経過を尊重し、地域支え合い連絡会や地区社会福祉協議会をベースに検討する仕組みを作ろうとした。しかし、この

事務局案は、連合自治会町内会会長や地区社協会長の会議で、見事否定されてしまった。地域も同様に地区別計画に積極的なわけではなかったが、作るからには、地域の「合意」は必須条件である。支えあい連絡会は地域での合意形成をリードする組織になるまでには到達していなかったし、地区社協もいくつかの地区では目立った活動は見られなかった。

合意形成を避けて通れない以上、主役となる地域が望む形で「地区別計画」を作るためのデザインが必要となった。こうして、参加のデザイナーのプログラムづくりから手探りで始まったのである。

#### 5 山場の地区懇談会

区民参画が大前提となるこの計画において、地区懇談会の開催は定番メニューとして当初から考えていた。ここで、この位置づけが重要になってきた。地区別がなければ、単に区民の意見を広く聞く機会と捉えればよかったが、地区別計画を作るとなると策定につなげなければならない。

地区懇談会にはサービス課、福祉保健課の課長、係長、保健師、社会福祉職が全て入り、チームを編成した。実は、瀬谷区で「地区懇談会」が開催されたのは初めてであった。

そのため、この際でも言うてやろうという住民の意気込みから、広聴的な意見収集に終始することも予測された。そのため、それぞれの地区で3回開催することとし、「課題出し↓取組みの検討↓地域でのまとめ」というプログラムを作った。その一方、道路問題などの意見は所管する部署に引き継ぐこととし、庁内組織で対応を諮ることとした。

開催に先立って、職員がそれぞれの役割を実行できるようにするための研修を複数回実施した。準備期間に実施してきた研修の成果を期待したが、自信につながるまでには至っていないかった。「なるようになる」という開き直りとも一抹の不安を抱え、地域に繰り出すこととなった。

より所はこのとき、計画策定で初めて一緒に仕事をすることとなったコンサルタント業者。プロのノウハウにとっても期待していたのだが、まず、地区懇談会の意見のまとめ方で、事務局と対立した。事務局は、参加した区民の意

見が反映され、まとまってい

くプロセスがわかる資料が必要と考えた。タイトな日程でも、次回にはそれをもとに検討するよう提案したのだが、大事なものは結果であって、「プロセスを見せる意味がない」とまで言われてしまった。しかし、準備期間に実施したワークショップなどで、このプロセスを見せることが参加実現のポイントであった経験から、これだけは譲れず、結局、資料は事務局が作成した。ここで、コンサルタントの言いなりにならなかったことは、結果的には大正解であった。

懇談会当日、地区によるバラつきはあったが、大半の地区では、席が足りなくなるほどの盛況であった。区の連絡会などで報告をすると、少なかった地区の参加も増えるなど、全地区横並びで取り組んでいる効果が見られた。

自治会が動員した結果かもしれないが、地区懇談会は「開かれた場」であることが大切であり、「まず来てくれたこと」に感謝すべきなのである。参加しない人の声を聴く努力も必要であろうが、生の声はしばしば、目からうろこをはがしてくれた。

年配の参加者が多い中で、若い夫婦が町内会の回覧板を

見て参加されていたことがあ

った。ご夫婦のお子さんにはハンデイがあり、最近瀬谷区に転居してきて、「この町で暮らしていこう」と思い、こういう機会に、是非それを伝えたくったと出席されたのであった。この言動につながったのは、抜きんでて充実した福祉サービスなどではなく、自然に挨拶や笑顔を交わしてくれる隣近所のあたたかさであった。何でもないことのようにだが、これこそが、どんなに公的サービスを充実しても補えない地域の力なのではないだろうか。

## 6 一地区別計画ができた

次の問題は、地区懇談会からどう地区別計画につながるか、である。

ありがたいことに、3回の懇談会が終了した後も、引き続き自主的に懇談会や検討会を開催する地区も出てきた。それは、住民がきちんと地域の課題に向き合ったことで、地域をよりよくするためには自らの手で仕組みをつくるしかないという共通の思いが確認できたからであった。こういう地区では、放っておいても地区別計画の形ができあが

って行き、区役所側は少しのアドバイスや情報提供をする

だけでよかった。

もちろんそんな地区ばかりではない。地区懇談会を担当した職員を中心に強引にも見えるリードによって、地区別計画にまでこぎつけた例もいくつかはあった。しかし、この場合でも必ず地区の中心的な団体に諮って合意を得るという鉄則は守った。

こうして、なんとか全地区の地区別計画ができあがったが、12地区がそれぞれのやり方であったため、見せ方には苦心した。同じフォーマットではどうしても比較したくない。このデザインは地区の皆さんにも誉めていただいたのだが、実はこれもコンサル業者ではなく事務局作である。

地区別計画には、これが計画かと思われそうな一見ささやかな取組み、たとえば「挨拶や声かけ」なども見受けられる。しかし、先ほどの地区懇談会の発言にもあったように、「顔の見える関係」をいかに作っていくかということ、そこに暮らす住民にとっては切実な課題であり、このような取組みがあるからこそ区民自らの手による計画であると言えるのだと思う。

## 7 一地区支援チーム結成へ

地区別計画を推進するには、どんなに力のある地区でも行政のバックアップは必要である。地区別計画の形ができあがりつつあるところから、サービス課と福祉保健課の職員による地区支援チームについて

の検討が始まった。地区支援チームの結成に当たっては、両課の職員によるあり方検討会を開催し、地区支援を進める仕組みを作り上げていった。検討の結果、チームは、支援的業務を担う保健師や社会福祉職だけでなく事務職やその他の専門職も加えたサービス課・福祉保健課全職員により構成されることとした。議論の中では、当然ながら保健師や社会福祉職以外の参加に対する疑問や課題も出た。しかし、この計画は福祉保健センターの重要な役割である「福祉保健のまちづくりの推進」そのものであり、職員の業務はどれ一つを取ってもそこにつながっているものである。この結論には、職域という見えないペールを取り払い、全職員が共通の目標に向かって力を尽くそうという気概が込められていた。

地区別計画推進の仕組みについては、詳しくは「地区支援チーム活動の手引き」をご覧いただきたい。これは、地

区デビューとなる職員も含め全職員が、共通のスタンスで進めていくための教科書として、昨年11月から、区社会福祉協議会や地域ケアプラザ職員も加えたプロジェクトチームで検討し、平成18年1月に完成した。この手引きは、新たに課題が出てくることも予測されるので、改訂を重ねながら充実させていく予定である。現在は、チームの活動もスタートし、地区との連絡会も持たれるようになっていく。

庁内のブーイングの嵐で始まった計画は一つ一つの積み重ねにより職員の全員参加を実現するに至ったのである。

一方、地区でも地区別計画の実現に向けた検討を行う機会が持たれるなど、取組みが進み始めている。けっしてうまくいっているケースばかりではないが、地区別計画を柱に継続した取組みを実行する仕組みができあがってきた。

## 8 一これから

計画の策定委員会ですらに望むことについて委員の皆さんに伺った。補助や事業への支援はもちろん必要とされていたが、自分たちの取組みを総合的にコーディネートしてほしいというご意見をたくさん

いただいた。コーディネートにはいろいろな意味があると思うが、住民協働で行政職員が第一に望まれる役割はコーディネートにあることを心しておくべきであろう。人の入れ替わりで支援が見直されては、市民も安心して取組みができない。一人ひとりの職員の発意や実行力を生かすこと、「仕組み」を作っていくことの大切さを声大にして伝えたいと思う。そして、地域で合意をしながら「新しい公共」を創造していくことこそが、地域福祉保健を推進するためのこれからの仕組みである。この計画ができたことで、住民協働による福祉保健のまちづくりが推進することを切に願うところである。

最後に、瀬谷区地域福祉保健計画について、冒頭で「生みの苦しみ」という表現をしたが、苦しみが大きいほど、それに勝る「誕生の喜び」が待ち受けていることをぜひわかっていただきたい。この喜びをもたらしてくれたのは、協働のパートナーである区民の力もあるが、何よりも協力を惜しまなかった職員、そして混迷した事務局にしばしば助け舟を出してくれたトップの力が大きかった。改めて感謝したい。