

## ② 地域福祉保健計画 地区別計画の取組を通じて考察する「市民主体の地域運営」の進め方

### 1 はじめに

横浜市の「市民主体の地域運営」は、総合的なまちづくりが行われることで、その地域の市民力が発揮されることを目的としている。一定のまとまった生活圏域において、地域の人材や資源を活かし、自治会町内会をはじめ地域の様々な担い手や団体が連携し、合意形成を図りながら、地域と行政が協力しあって地域課題を解決し、魅力ある地域を運営していく活動である。

また、「市民主体の地域運営」における「身近な地域・元気づくりモデル事業」の目的は、どのような仕組みや条件を整備したら、住民同士の共同性、住民の地域自治（合意形成）が活発になるのかを検討するために、様々な活動分野で、①推進団体の有り様やリーダーの存在、②担い手の拡大、③合意形成の仕組み、④活動拠点・資金の醸成、⑤ネットワークや団体相互の協働、⑥効果的なテーマと仕組みなどを試行する中で、有効な手段を講じていくことに

ある。

この点において、地域福祉保健計画がどのような有効なツールとなりえるか、また、福祉保健の分野でこれまで取り組まれてきたこととの関連もふまえ、地域福祉保健計画が「市民主体の地域運営」の取組の一環として位置づけられていることの意義を今後どのように発展させていくことができるか、その方向性を考えてみたい。

### 2 地域福祉保健計画が取り組まれるようになった背景

これまでも社会福祉協議会、民生委員・児童委員、共同募金などを通じて、地域の住民による福祉活動が活発に行われてきたが、こうした活動は住民の善意による活動とみなされ、公的サービスを補完するものとしかとらえられていなかった。

しかし、今後、少子高齢社会が進行し、ますます地域で孤立する住民が増えていくことが懸念される中で、公的サービスと住民によるサービスを組み合わせ、地域で

の安心した生活をさらに推進していくために、2000年（平成12年）に改正された社会福祉法の中ではじめて「地域福祉」という言葉が法定化されるとともに、地域福祉を体系的に推進していくために「地域福祉計画」が位置づけられた。（注1）

### 3 「市民主体の地域運営」における地域福祉保健計画の有効性

この地域福祉保健計画が、「市民主体の地域運営」の仕組みづくりにおいて、どのような有効なツールとして機能し、役割を果たしているかについては、次の3点があげられる。

- ① 法定の行政計画であり、行政の責任として計画的、継続的に取組を行っていく仕組みがあること
- ② 住民参加によって計画を策定し、住民の意見を踏まえて計画を進行管理し、評価していく仕組みがあること
- ③ 行政の取組、市民の取組、行政と市民が協働する取組を体系的かつ効果的に進め

ていくものであること

### 4 横浜市地域福祉保健計画の特徴（注2）

ここで、本市の地域福祉保健計画の特徴についてふれておきたい。（図1、2）

#### ① 小地域ごとに策定する地区別計画

第1期区計画で18区中11区が地区別計画を策定したことをふまえて、第2期では全18区で区計画の中に地区別計画を盛り込み、住民と行政の協働の取組を小地域の日常生活圏域レベルにまでおとしこんでいく。

#### ② 幅広いテーマに対応

地域福祉保健計画で取り組むテーマは、狭い意味での福祉や保健分野に限らず、防災、防犯、環境、まちづくりなど住民が安心して生活し、人々の暮らしを支え、充実するためのあらゆる分野にまで拡大している。

執筆

須山 次郎  
健康福祉局福祉保健課担当係長

（注1）  
社会福祉法では「地域福祉計画」だが、横浜市では、健康づくりなど保健分野の取組を重要な柱の一つとして位置づけ、福祉・保健の両分野を一体的に取り組むことから、計画の名称を「地域福祉保健計画」としている。  
（注2）  
横浜市の地域福祉保健計画については健康福祉局ホームページを参照  
URL <http://www.city.yokohama.jp/me/kenkou/keikaku/>

市 計 画	区 計 画	
	区（全体）計画	地区別計画
<ul style="list-style-type: none"> <li>・基本理念と方向性の提示</li> <li>・区計画を進めるために必要な市の支援策や地域で行う取組</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市民に身近な中心的計画</li> <li>・地域課題解決の方策や取組</li> <li>・区域全体の共通課題、地域の支えあいでは解決できない課題に対する区としての取組</li> <li>・全区で策定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域ごとの特性や課題に対応する計画</li> <li>・生活課題にきめ細かく対応</li> <li>・日常的な地域の支えあい、顔の見える関係の構築などにかかわる取組</li> </ul>

図1 地域福祉保健計画における市計画・区計画・地区別計画の関係

## 5 地区別計画の概要

次に、地区別計画の枠組について詳しくみていきたい。

### ① 策定の単位

地区別計画の圏域は、地区連合町内会（平均人口約14,000人）又は地域ケアプラザ（中学校区程度、平均人口25,000人）のエリアとしている。

### ② 地域の策定・推進組織

多くの区で地区別計画における地域の策定・推進組織を設置している。実行委員会のような組織をつくる場合や、地区連合町内会や地区社会福祉協議会など既存の地域団体をその組織と位置づけている場合もあり、組織形態を区や地域の実情にあわせている。

### ③ 策定・推進の仕組み（図3）

地区別計画は、①住民アンケート、数値データや地域資源など様々な情報をもとに、行政等公的機関が地域を分析（「アセスメント」）し、その地区の現状を認識、②地域の課題や状況を数値化して地域住民に提示し、地域と行政の話し合い（「地区別懇談会」）による課題抽出と解決策の検討、③地区別計画の策定、④

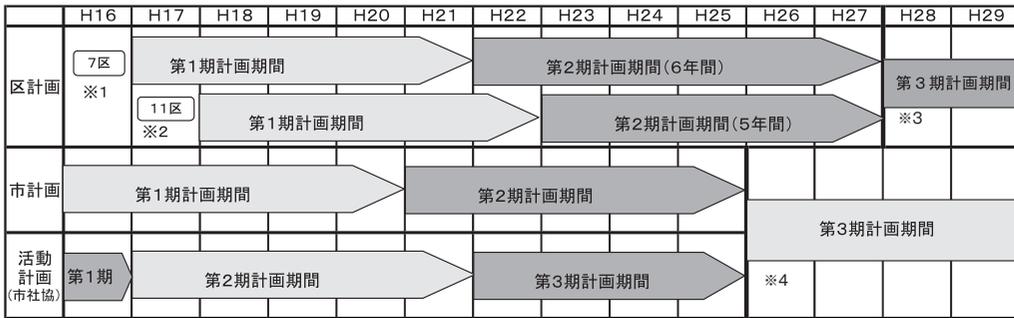
協働による取組の実施、⑤振り返りを1サイクルとして進められている。振り返りは、区により実施方法が異なるが、地域の活動者による発表会、報告会やフォーラムという形で行い、区の計画策定・

推進委員会による評価を実施していることが多い。

### ④ 地区別計画の構成内容（図4）

各区それぞれの特徴や工夫はあるが、地区の地図、人口等のデータ・表・グラフ、地

区の概要、地区の特性・特徴、地域資源、地区で行われている活動・取組、地域の課題、第1期計画の概要、第1期計画の成果と振り返り、第2期計画の取組・目標などの項目が盛り込まれる。



- ※1 鶴見区、神奈川区、西区、南区、青葉区、栄区、泉区
- ※2 中区、港南区、保土ヶ谷区、旭区、磯子区、金沢区、港北区、緑区、都筑区、戸塚区、瀬谷区
- ※3 区計画の計画期間は、第3期から統一
- ※4 市計画と市地域福祉活動計画は、平成26年度から一体的に策定

図2 区計画、市計画、市地域福祉活動計画の計画期間

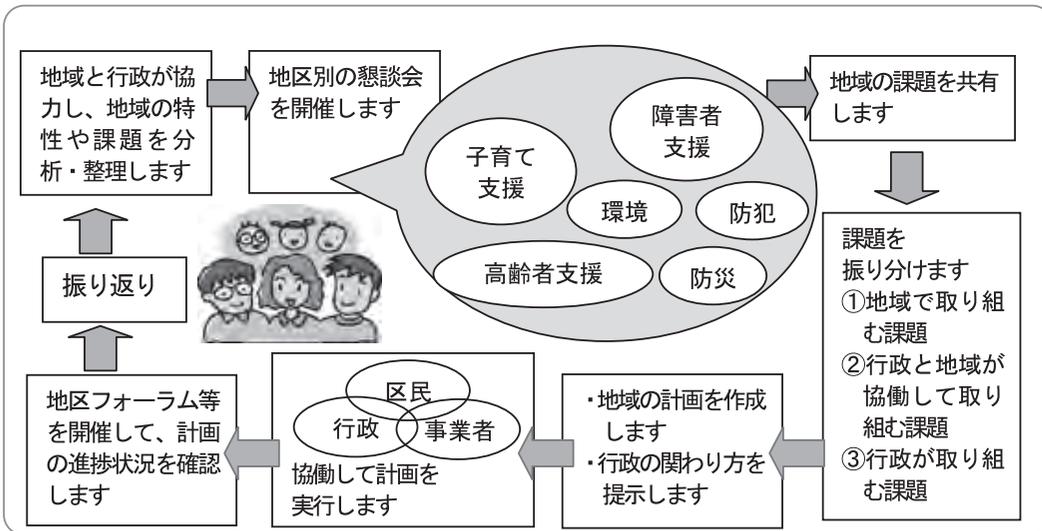


図3 地区別計画 策定・推進の仕組み

◇◇地区	◆地区の目標 1. ○○○… 2. ☆☆☆…
◆地図	◆重点取組 ◆実施主体  写真
◆人口等のデータ	
◆地区の概要	
◆地区の主な取組・活動	
◆地区の課題	

図4 地区別計画の構成内容（イメージ）  
1地区あたりA4版で2～4ページ × 地区数

## ⑤ 地区別支援チームの設置

地域に対する区役所の縦割りを解消して地区別計画を策定・推進するために、多くの区でエリアごとの地区別支援チームを設置している。区の各部署が日々の業務の中で把握した地域情報、地域の課題、その地区で優先的に取り組まなければならぬテーマを検討し、事業化や提案をめぐす組織である。

概ね1チーム6～8人ぐらいで、区福祉保健センターの各支援担当、区社会福祉協議会、その地域を担当する地域ケアプラザの職員で構成され、区の課長がリーダーとなつている。区の総務部をメンバーに含めている場合もあるが、区の実情によって構成は異なる。

また、各地区別支援チームのリーダーが集まり、情報交換を行い、各分野の施策の調整、区の福祉保健施策などを検討する連絡会議を開催している。

## 6 区計画・地区別計画の取組例

地域福祉保健計画の取組について南区の事例を紹介する。

### ① 第2期区計画の策定

南区の第2期計画は、平成20～21年度の2か年にわたり策定された。平成20年度は、区民アンケート調査（1、227件回収）、事業所・団体へのアンケート調査（112件回収）、グループインタビュー（39か所延べ483人）、7つのテーマ別の作業部会（①ボランティア、②高齢者、③保健（健康づくり）、④障害児者、⑤子育て、⑥セーフティネット1（母子・児童等）、⑦セーフティネット2（高齢者・生活保護等））（7部会で26回開催）からの提案をもとに、主要課題を明らかにし、第2期計画の6つの行動提言と課題解決のための基本目標を平成21年3月第2期計画素案としてまとめた。

平成21年度は、素案をもとにテーマ別の作業部会や地区別懇談会を実施して、行動提言別計画と地区別計画の原案を策定した。原案は、区民意見募集や計画推進委員会等の審議を経て計画書としてまとめられる。

南区の地区別計画は、平成21年度に地区社会福祉協議会役員を中心とする地域住民と行政等をメンバーとするプロジェクトチームによる会議や

地域住民が参加するふれあい懇談会（地区別懇談会）を16の地区社会福祉協議会で各3～4回延べ50回開催し、地区ごとに計画をまとめていく。地区別計画でもっとも取り上げられたテーマは「災害時要援護者支援」だった。また、地域住民の「交流の場」をつくり、住民同士のつながりをもつこと、孤立化を防止することをテーマとした地区も数多くあった。その他「子育て支援」や「障害児者支援」をテーマに取り上げている地区もある。

### ② 南区中村地区における地区別計画の取組

#### ・中村地区の特色

地区内の人口は約16,400人、18歳未満は約2,050人、65歳以上は約4,240人で高齢化率は25・8%である。総世帯数は約9,000世帯、一世帯あたりの平均人員は1・82人となっている。住宅密集地が多く、地区の南部は市営地下鉄阪東橋方面があり、北部は急勾配の道路が多く見られる。地区内には区民利用施設や福祉施設が多数点在している。

・第1期計画から現在までの取組の経過  
第1期計画では、「小さな

第1期計画 小さな輪を、大きな輪に！

- ・異世代交流や男性の参加をすすめよう！
- ・地域のあちこちで、活動できる拠点を探していこう！

第2期計画 小さな輪を、大きな輪へ！～つながりの輪を広げよう～

- ・地域交流の機会を広げるために…子ども、障がい者、高齢者、在日外国人等の交流の機会を充実させます！
- ・地域活動を活性化するために…地域活動の情報を共有化します！
- ・つながりの輪を広げるために…地域の福祉保健活動団体・福祉施設や学校との連携を進めます！
- ・災害時に支援が必要な人への援助ができるように…地域全体における自助・共助の意識を高めます！

図5 南区中村地区別計画（抜粋）



写真2 南区中村地区 新春もちつき大会



写真1 南区中村地区 ふれあい懇談会

輪を、大きな輪に！」をスローガンに、世代間の交流がない、地域で子どもを見かけないという課題から「異世代交流や男性の参加をすすめよう！」、自由に集える場所が少ない、高齢者も子どもも誰もが一緒に遊べる場所が必要という課題から「地域のあちらこちらで、活動できる拠点を探していこう！」という目標をたてた。

第1期計画の取組としては、親子交流会の実施、地区連合町内会主催の運動会やお祭りが毎年実施され交流の場となった。さらに、「なかむらふるさとづくり実行委員会」を立ち上げ、七夕祭りや複数の自治会町内会が参画する餅つき大会、地域の名人達人の紹介、外国人生活相談会、広報紙の発行を行った。また、中村地区センター、障害者地域活動ホーム（どんとこいみなみ）、中村地域ケアプラザなどが開館し、地域活動の拠点が増えた。高齢者給食会を実施するなど活動も進んできた。当初計画にはなかったが、災害時要援護者支援事業にも取り組んだ。

第2期計画では、第1期計画の振り返りをふまえ、「小さな輪を、大きな輪へ！」つながりの輪を広げよう」を

スローガンに4つの目標を立てている。(図5)

### ・中村地区の工夫①

中村地区別計画の推進母体は当初、地区社会福祉協議会だったが、計画を推進していく中で「なかむらふるさとづくり実行委員会」というより広がりをもった組織が発足し、取組が充実した。

実行委員会の発足は、平成17年度から第1期計画が始まり、平成18年度に南区社会福祉協議会から地区社会福祉協議会強化のための「モデル地区社協」に指定されたことがきっかけとなった。さらに、

平成18年10月に中村地域ケアプラザが開所、外国人支援のNPO法人信愛塾が神奈川県「神奈川県子ども未来ファンド」の資金提供を受け、地域での活動を活発化したことなどが重なり、地区社会福祉協議会以外にも学校やNPO法人など、地域の様々な団体が集まった実行委員会形式の方が計画の取組が広がるだろうとの考えで、平成19年5月から始動した。

この組織の目的は、中村地区別計画にもとづき、「共生社会」を構築し、「ふれあい」から「交流」につながる事業を実施し、地区の支えあいネットワークをつくることに

ある。

組織の構成員は、地区社会福祉協議会、地区連合町内会、民生委員・児童委員協議会、小学校、中学校、NPO法人在日外国人教育生活相談センター「信愛塾」、区役所、区社会福祉協議会、中村地域ケアプラザ（事務局）から成り立っている。

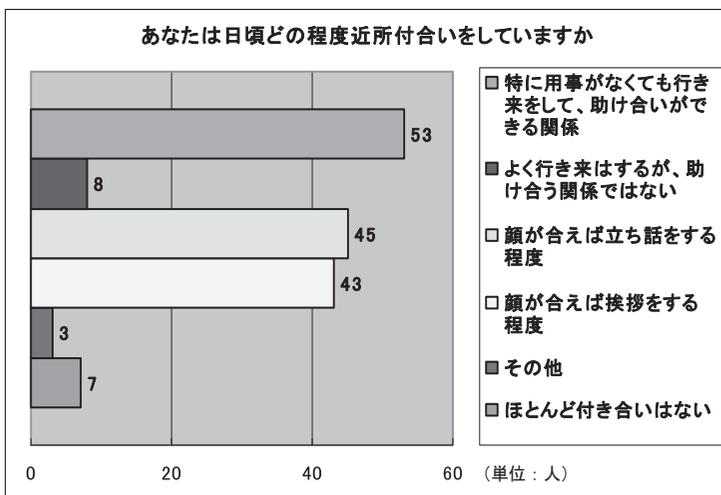
### ・中村地区の工夫②(図6)

第2期中村地区別計画を策定するにあたり、ふるさとづくり実行委員会が、住民ニーズを把握するためのアンケートを実施している。アンケート

トは、住民向け及び自治会町内会等の地域団体と施設・事業者向けの2種類で行われた。住民アンケートは、回答者の性別、居住地、近所付き合いの程度、福祉に関係する情報の入手方法、参加している地域の活動、南区地域福祉保健計画の認知度の6項目を質問し、159名が回答した。団体向けのアンケートでは自治会町内会等の地域団体向けに20項目、施設・事業者向けに22項目の質問をして、43団体中28団体から回答があった。

報告書では、住民向けアンケートは南区の区民アンケート結果との対比をグラフ化して中村地区の地域特性がわかるようにしている。また、団体向けアンケートは、自治会町内会等の地域団体と施設・事業者とのアンケート結果との対比をグラフ化し、それぞれの立場から地域福祉に関する取り組み方が比較検討できるようにしている。集計結果は、第2期中村地区別計画の策定資料として活用され、具体的な取組の中に活かされている。

## I 【住民アンケート報告】3、近所付き合いの程度



アンケート回答者が地域で開催する行事に参加される皆さんなので、日頃の近所付き合いの程度も普段から行き来のある関係にある方が多い。無作為に抽出した南区のアンケート結果(中村地区の集計)と比較しても違いが現れている。

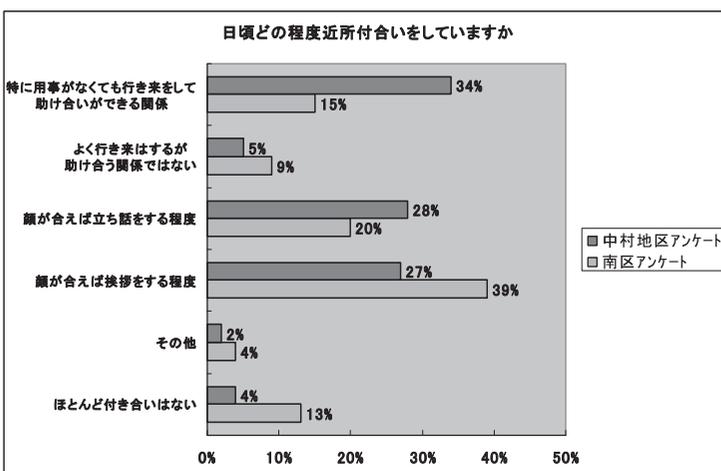


図6 南区地域福祉保健計画中村地区別計画策定のためのアンケート報告(抜粋)

## ・中村地区の工夫③

第2期計画を策定するなかで、中村地区の福祉関係施設と福祉保健活動団体の懇談会が開催された。参加者は、小

学校、中学校、特別支援学校、保育園、更生施設、地域活動ホーム、母子生活支援施設、地区社会福祉協議会、民生委員・児童委員協議会、保健活動推進員会、区役所、区社会福祉協議会、地域ケアプラザなど20名だった。中村地区は、地区内に福祉施設や学校が約15施設あり、区内でも施設が非常に多く点在している。懇談会を開催することで、参加した地域の人にとってそれぞれの施設がどのような機能を持っているかがわかるるとともに、地域と施設の顔の見える関係をつくることのできた。

平成22年度から始まる第2期計画は、「つながりの輪を広げる」というスローガンにあるように、地域住民、関係団体、施設、行政等が連携したふるさとづくり実行委員会において具体的に推進していく。ふるさとづくり実行委員会の3年間の活動実績により、地域でもその存在が認識されており、さらに輪が広がっていくことが期待できる。

また、計画策定の中で始

まった地域と施設との交流も、地域行事や施設でのボランティア活動を通じて、さらに充実させていく。

このように中村地区では、地域福祉保健計画をきっかけに、地域の関係団体がお互いの立場を認識し、組織間の様々な利害や対立を乗り越えて合意形成し、課題解決のための役割分担やネットワークを形成してきている。取組はまだ始まったばかりであるし、関わる団体が増えれば増えるほど調整や合意形成に時間がかかるが、地区別計画の取組は「市民主体の地域運営」でめざす地域の総合化の動きにつながるのではないだろうか。

## 7 第2期計画において各区が実施した特徴的な取組や工夫

平成21年度中に7区で第2期計画を策定する。前述の南区以外の6区の特徴的な取組や工夫を紹介する。

### ・鶴見区

鶴見区では、地区別計画の取組手法等に力を入れており、計画（素案）の第4章で内容及び手法について、第5章で地域での取組を推進するための支援策を提案してい

る。

特に、「地域や活動の特徴に応じた取り組み方」（第4章）として、第1期計画期間中に形作られた「地域の取組手法（推進体制）」を3パターン提示し、第2期計画においては、地域の状況に応じた推進体制づくりを目指すことを掲げた点が特徴と言える。また、地域の取組を支援するため、地区別支援チームの強化や地域におけるコーディネートの実等に取り組みすることとしている。

### ・神奈川区

地区別計画の各地区のページに必ず「（地域の）重点課題に対する区役所の取組」という項目があり、学校家庭地域連携事業、保育園における地域子育て支援推進事業、災害時要援護者支援対策事業、自治会町内会活動支援、ボランティア育成講座、青少年指導員・体育指導委員、こんには赤ちゃん訪問事業、地域ケアプラザ整備といったように、区役所の各課が所管する事業を具体的に記載し、地域支援を区役所各課が取り組んでいくことを形にしている。また、地区の「重点課題」と「取組」の中で、「すぐに取り組むこと」と「時間をかけて取り組むこと」という場合

分けを行い、地域のペースを意識した内容となっている。

### ・西区

地域福祉保健計画を地区ごとに推進するために地区別懇談会を設置し、この懇談会を支援するための地区別支援チームを結成した。チームの結成にあたっては、合意形成のために区役所各課への個別説明を丁寧に行い、総務部、土木事務所を含む全課が参加するチームとなった。各課長、係長は、各チームのリーダー、サブリーダーとなり、地域の方々とともに主体的に地区別懇談会の運営を引っ張っている。また、地区別懇談会の場を活用して、第2期計画の地区別計画をまとめた。

地区別懇談会の実施にあたっては、NPOなど地区連合町内会の組織以外のメンバーが参加することを地区へ提案した。また、区から依頼された学識経験者等によるアドバイザーチームが編成され、地区別懇談会に参加し、地域と行政側を上手に取り持つ役割を果たした。

### ・青葉区

第2期計画の策定には、2年間をかけ、初年度は地区別ワークショップなどで、地域のニーズ把握などに努めると

ともに、地域支援の体制づくりを区全体で検討し、地区支援チームを編成した。2年目には、計画策定委員会での検討結果を受けて、区としてはじめて地区別計画を策定することとし、15の地区連合自治会（地区社会福祉協議会）エリアで、3回程度地区懇談会を開催し、地区別計画を策定した。

区計画（全域計画）では、第1期計画で課題解決のためにはあげられていたすべての分野に共通する4つの視点に加え、合わせて8つの視点で課題を設定し、それぞれの課題に対して区民・団体・事業者、区役所、区社会福祉協議会、地域ケアプラザが具体的に取組むことを明記し、方向性を打ち出している。

### ・栄区

地区別計画は、区全体計画の基本方針に必ず当てはめていくのではなく、地域の課題認識からテーマを定めていく手法を多くの地区で取って検討してきた。地区別計画を検討していく中で、共通認識がうまれている。各地区において、多様な地域活動が行われているなかで、新たに活動立ち上げるのではなく、すでに行われている活動をいかに

連携させていく（＝「つながる」）かが、地域課題の解決、地域活動の一層の充実に必要という共通認識に至っている。すでに行われている活動を連携させていくことが、地域でできる取組の充実に結びつくとの認識である。

## ・泉区

第1期計画では区全体の計画を策定せず、地区別計画を中心に推進してきた。この結果、各地区では住民主体の活動が増加し、活発に取組が行われている。しかし、地区間の連携や地区に共通する課題への取組の必要性が課題としてあげられたことから、第2期計画では、区全体の取組の方向性を示し、地区別計画を全面的に支援するための「区計画」を、地区別計画とともに策定している。この区計画は、計画を支える土台となる3つの取組（交流、担い手、情報）と、5つの分野別の取組（高齢、障がい、子ども・子育て、健康づくり、防災・防犯）で構成されており、地域住民・活動団体、関係機関に期待される取組例や区役所、区社会福祉協議会、地域ケアプラザが計画期間中に取組むことを数値目標や推進のスケジュールとともに具体的に示している。

## 8 地域福祉保健計画の実践から見る「市民主体の地域運営」の更なる仕組み

最後に、紹介してきた各区の取組などから、今後「市民主体の地域運営」を進める上で必要な要素について考えてみたい。

### ① 横断的地域支援の仕組み

「市民主体の地域運営」は、行政にとってみても地域住民の生活課題の解決を、行政の縦割りの担当部署ごとに対応していくのではなく、地域住民の生活の側から総合的に解決していく仕組みづくりといえる。

地域福祉保健計画では、多くの区で地区別支援チームを編成し、組織的に地域に関わる仕組みをつくっている。区役所各課の役割分担を明確にし、施策を体系化するためのすりあわせの場としてチームを活用すべきである。

また、チームなどの横断的な組織の活用により、区役所の各課の個別具体的な施策と地域福祉保健計画を関連づけることが必要である。

さらに、区の地域力推進担当は、区役所の各課（区政推進課、地域振興課、福祉保健センター各課など）同士の横断的な課題

解決や区役所の各課が動きやすいような共通の基盤整備を行う役割があり、各施策を横断的に区の施策として総合化する役割が求められる。特定のテーマ活動に関わる地域づくりを担当するよりも、横断的な基盤整備、GISを活用した地区別の情報整理と区役所の各課への情報提供、区の地域支援施策の取りまとめを担当する部署として機能することを期待されている。

### ② 重点的優先的な取組の選定と長期ビジョンの策定

地域福祉保健計画の計画期間は5年だが、5年程度では目指そうとする地域づくりを達成できない場合もあり、頻繁に職員が異動する中では、計画を5年ごとに繰り返していくやり方では地域に対して手戻りが多くなるので、15年ぐらい先の実現を念頭において考えていく必要がある。地域福祉保健計画では、団塊の世代が75歳になる2025年に向けた長期計画と段階的な体系化した仕組みが必要となっている。

### ③ 「行政からの課題提起型」による推進

地域福祉保健計画を進めていく中で、地域課題解決のために取り組む意欲のある地区と取り組まない地区の差が生

じている。なかなか取り組めない地区をどうフォローするかが重点課題といえよう。地域課題に対する課題意識が薄く、地域の担い手の層も薄い場合は、地域との話し合いもうまく進めることができない。

地域住民に将来の社会に対する切迫感がない場合、地域が今後どういう孤立、孤独の課題を抱えることになるのかを具体的にデータで示し、行政主導できっかけをつくり、軌道にのるまで支援するという「行政からの課題提起型」の方法が必要になってくる。

### ④ 地域の実情にあわせた対応と行政の支援の意識

計画に限らず、行政は単年度のような短期間ですぐに成果を求めがちであるが、時間をかけて今ある団体同士をつなぎ、地域の主体形成を支援し、取り組んでいくことが求められる。

地域福祉保健計画の地区別計画は、地域の行動計画のみではないし、地域だけが立案するものではない。行政が住民の意見を聞きながら、地域の課題解決のために行政が地域と協働するメニューを提案するものと位置づけ、行政も地域と一緒に汗をかき、共に取り組むという姿勢が大切である。