

④西区地域力推進担当の取組から見る地域運営

1 西区の現状と人口急増と高齢化が複合的に進行

西区は、横浜駅やみなとみらい21地区（以下、「MM地区」とする。）といった横浜の都心部の顔をもつ一方で、丘陵部の既成市街地には住宅が密集した地域が展開する。MM地区のマンション立地の影響により、西区の人口はここ数年で急激に増加（H20.1↓H21.1の人口増加率は都筑区に次いで2位）しているが、既成市街地での高齢化は少しずつだが着実に進んでいる。（図1 図2）

これらの地域は、古くから居住している住民が多く存在し、このような住民が自治会を中心とした地域コミュニティの核を形成している。西区に異動すると、職員の誰もが「地域が『しっかり』している」と感じ、市や区の事業や取組に対しても非常に協力的で助けられる場面が多い。

この項では、西区における地域運営の現状と課題について、区役所内に設置した庁内プロジェクトの取組を通して紹介する。

2 西区地域力推進担当の取組

① 地域課題の検討

地域の課題の中には、単独の課の取組だけでは解決が難しいものが多くある。私たちは「縦割り」に仕事をし、縦割りがちであるが、市民生活は「福祉」、「年金」、「まちづくり」など、様々な生活の断片が重なり合っており、立っているものだからである。そこで、西区では、平成21年度より区政推進課に兼務配置された地域力推進担当を中心として、これらの課題の解決に向けて課の垣根を越えて各課の職員が連携し、自らの業務や経験に基づく知恵を互いに出し合い、解決へと進めていく庁内プロジェクトが区役所内につくられた。これが、西区における各課横断の「政策形成プロジェクト」（以下、「プロジェクト」という。）である。（図3）

② プロジェクトの活動内容

プロジェクトでは、特に近年の西区において特徴的である「MM地区」と「ひとり暮らし高齢者支援」をテーマとして設定した。

新しい街である「MM地区」については、地域課題を解決する以前に、そもそも住民のニーズを区役所全体として把握し切れていないことや、職員自身にMM地区についての知識がないことから、各課で把握している人的資源や地域課題の抽出を行ったほか、実際にプロジェクトメンバーで「まち歩き」を行い、インフラに関する情報の共有化を図った。また、これらの情報をもとに、各課が業務に

新しい街である「MM地区」について、地域課題を解決する以前に、そもそも住民のニーズを区役所全体として把握し切れていないことや、職員自身にMM地区についての知識がないことから、各課で把握している人的資源や地域課題の抽出を行ったほか、実際にプロジェクトメンバーで「まち歩き」を行い、インフラに関する情報の共有化を図った。また、これらの情報をもとに、各課が業務に

おいて活用できるようにWe bマップを作成した。

一方、「ひとり暮らし高齢者支援」については、西区は他区に比べ早くから高齢化が進んでいた区であり、地域社会とのつながりを持たないひとり暮らし高齢者などに対する見守り体制の充実が望まれていた。この「高齢者が地域で安心して暮らせるための見守りネットワーク構築」について検討するためには、所管の福祉保健センターの高齢支

執筆

勝俣 英樹

西区区政推進課まちづくり調整担当係長
（地域力推進担当係長兼務）

大木 桂子

西区高齢支援課高齢担当係長

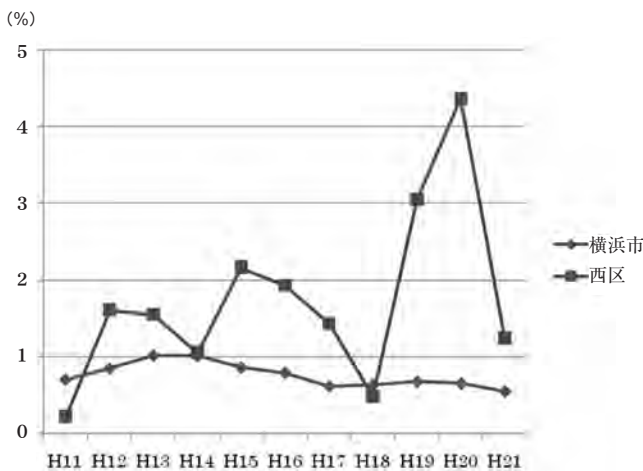


図1 人口増加率の推移 H11.9→H21.9

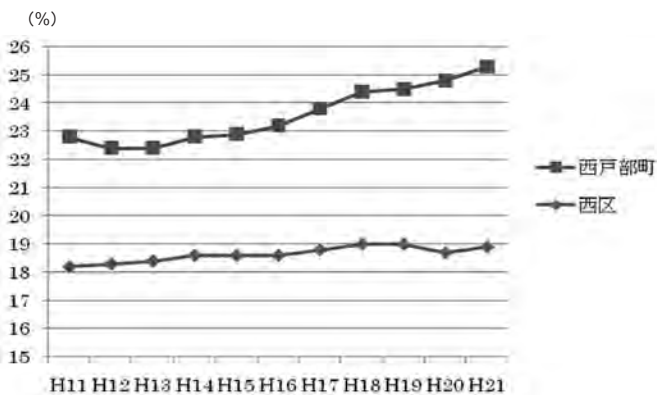


図2 高齢化率の推移 H11.9→H21.9

援課だけでなく、区役所内部の横断的視点と日常的に地域と接している区社会福祉協議会や地域ケアプラザを巻き込んだ体制が必要であった。そこで、高齢支援課が実施する調査の支援と、その結果を踏まえた課題の検討をプロジェクトで行うことになった。以下、この「ひとり暮らし高齢者支援プロジェクト」について詳述することとする。

3 庁内プロジェクト「地域で高齢者を見守ることのできる」仕組みづくり

① 西区独自の「ふれあい会」活動

西区では平成8年から独自事業として「西区ふれあい福祉推進事業」に取り組んでいる。具体的には、主に自治会町内会をエリアとして、「ふれあい会」を結成してもらい、高齢者の見守りや訪問を行ってもらうもので、西区の高齢者の見守り活動では、重要な役割を果たしている。しかし、一方では担い手の減少や高齢化、地域との関係が希薄なひとり暮らし高齢者の把握のしづらさ、緊急事態への対応、同じような活動を行っている老人クラブの友愛活動との整合性などの課題がかねてより挙げられており、

これらの課題の解決に向けた対応が望まれていた。(図4)

② 第4地区をモデル地区として調査実施

プロジェクトによる検討を行うにあたり、区内でも高齢化率が高く、特に見守り活動が盛んな「第4地区自治会連合会」(以下、「第4地区」とする。)をモデル地区として調査を行うこととした。具体的には、「見守られる側」の高齢者約200人に対して、日ごろ不安に感じていることや支援されている状況を聞くために、地域で高齢者を招いて行われる食事会・配食会に向いてアンケート調査を実施した。また、「見守る側」の担い手11団体(約100人)に対して、見守り活動の実態を把握するために「ふれあい会」や老人クラブの集まりに参加し、ヒアリング調査を実施した。

③ 調査結果

アンケート調査の結果は下記のグラフのとおりである。まず、高齢者が食事会を知った経緯は、「町内会の役員から」が約7割で、町内会がつながりの中心となっていることがわかる。また、困ったときの相談相手や病気や財産管理で頼る人は、子どもや

兄弟などの血縁に次ぎ近所の人や町内会役員などの地縁の重要性がうかがわれる(図5)。

次に、日ごろ不安に感じていることは、「坂道や段差」「災害時のこと」が最も多く、また「健康のこと」「物忘れ」についても不安に感じている高齢者が多い。「見守る側」へのヒアリング調査では、それぞれの団体が工夫している取組が何え、前述した課題への対応策のヒントになることも多くあった。(図6 次頁)

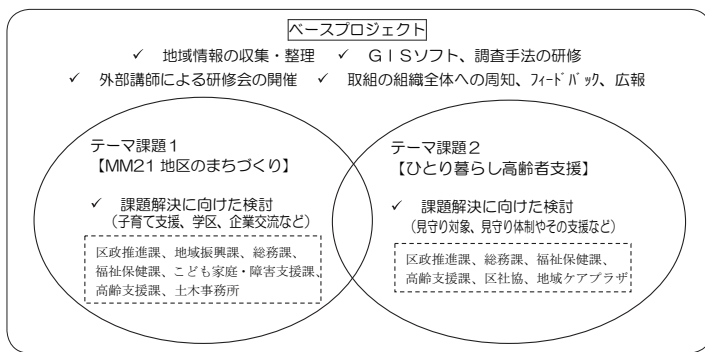


図3 プロジェクトの体系図

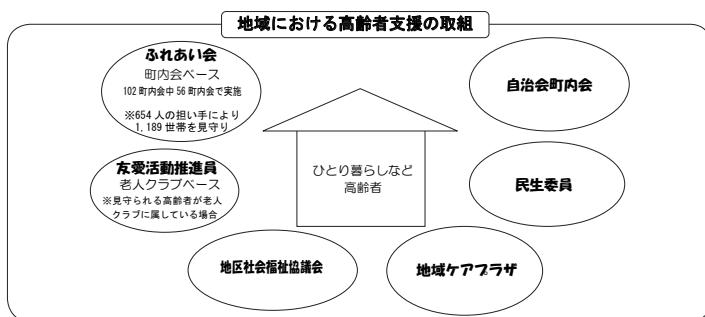
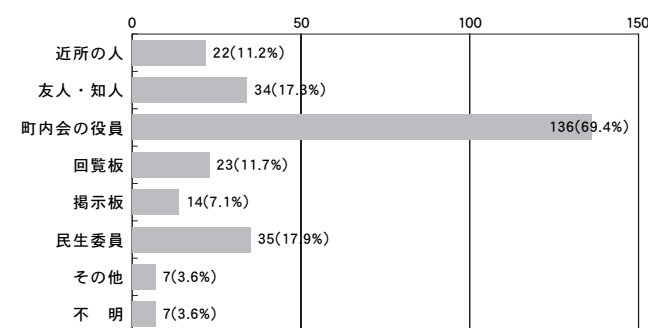


図4 地域における高齢者の見守り概念図

担い手の拡大やひとり暮らし高齢者の把握については、地域の顔の見える関係が重要な要素であった。個別の情報と関係を利用して、協力ができそうな人にアタックしたり、友達関係で誘い合ったりするなどの工夫が見られた。担い手のメンバーに民生委員が入っていることで、心配なことが生じた時には民生委員に相談し、そこから地域ケアプラザや区役所など専門機関に適切につなげることができている。「ふれあい会」と友愛活動

【食事会を知った経緯】(複数回答) N=196



【困ったときの相談】(複数回答) N=196

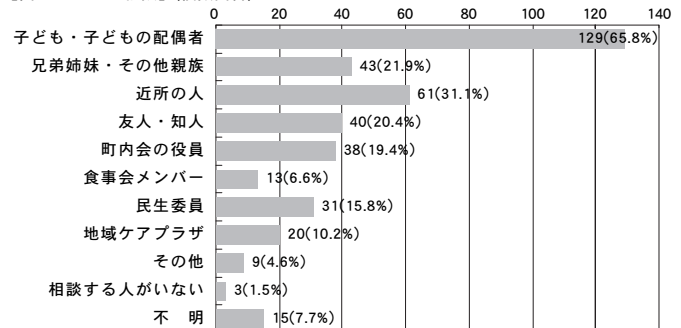


図5 アンケート結果 グラフ

の整合性については、単位町内会が活動のベースとなり、それぞれの活動の調整を行っていることで、関係づくりがスムーズに行われていることがわかった。

また、見守り以外に区社会福祉協議会のふれあい助成金を利用した食事を開催することで、地域の高齢者同士の交流の場になり、介護予防や引きこもり予防の効果もたらされていることもわかった。このように、地域は様々な機関からの補助金を利用することで多様な効果をあげている。その地域の「できていないこと」を評価し、その意義について再確認することが地域活動を元気づけ、強化することもわかった。

4 行政は「タテ」、地域は「ヨコ」 コゝゝ西戸部地区の地域運営

地域の取組を見ていく中で、区や市の様々な事業に取り組み、特徴的な展開を見せられている地区として西戸部町地区がある。

第4地区のエリア内にある西戸部町地区は、区南部に位置する丘陵地で、木造を中心とした戸建て住宅が多く密集する既成市街地である。この地域の人口は、ここ15

年で見ると減少傾向にあるが、一方で高齢化は着実に進んでいる（46頁図2参照）。特に顕著なのがひとり暮らし高齢者の増加で、ここ15年（H24→H17国政調査）で倍増しており、このことから、増え続けるひとり暮らし高齢者への対策が急務となっている。（図7）

西戸部町地区は第4地区の中でも特に「ふれあい会」活動が盛んな地区である。これは、山坂の多い丘陵地地形であることに加え、区内でも早くから高齢化が進んでいた地域であり、住民自らが「地域で高齢者を支えなければ」という強い思いを持っていたからに他ならない。また、この地区は、第二次世界大戦の戦災を免れた地区であり、戦災復興による土地区画整理事業が行われることがなかったため、昔ながらの狭隘な道路がそのまま残り、緊急車両が行きできないなど防災上の不安を抱えている（写真1）。これらの課題を住民が主体となつて解決すべく、「いえみち」まち改善事業（市内の防災上課題のある密集市街地を都市整備局が客観的基準により指定。以下、「いえみち」とする。）に取り組み、自治会を中心として防災まちづくりが進められている。

西戸部町地区で特筆すべき点は「ふれあい会」と町内会、地区社会福祉協議会のつながりが密接であり、高齢者の見守り体制が非常に充実しているということである。これは、この地区の町内会長が「ふれあい会」会長、地区社会福祉協議会長も担っていることによる。また、「いえみち」のまちづくり協議会や老人クラブ、環境事業推進委員の役員も必ず町内会の役員が担っており、町内会や地域の団体の中での意思統一が図られるまでの流れが非常にスムーズに進んでおり、様々な活動が精力的に行われている。

5 プロジェクトを通じて見えた地域運営の課題

①自治会町内会間の温度差
プロジェクトでの取組を通じて、自治会町内会を中心とした地域活動の現状を改めて捉えることができた。

まず、自治会町内会毎の温度差である。前述した「ふれあい会」活動は、町内会に入っていない人（例えば、単身向けアパート住人）などもきめ細かく地域のネットワークでほとんど把握できているところもあるが、あくまでも町内会に入っている人のみを対象にしているところもあった。

また、地域の密着した人間関係は、うまくいくときばかりではなく、地域活動にとつても両刃の剣で、それぞれの団体の関係がバラバラに活動している要因となっている場合もあることが、今回のプロジェクトを通じてわかった。

②地域活動を持続可能にするために

次に率直に感じたことは、自治会、地区社会福祉協議会、老人クラブ等々、このような主体が別々に地域活動を行っている地域はそう遠くない将来に後継者（担い手）が不足し、地域活動自体が引き継がれない可能性が出てくる。つまり、今の構図はやがて崩壊するという危惧である。

前述した西戸部町地区の町内会長からはこの点を踏まえ、各々の活動が連携し円滑に運営できるよう、町内会役員が複数の役割を担うようにしているとの聞いた。また、ひとり暮らし高齢者の見守りでも、食事を通じて担い手どうしが交流することによって、負担感だけではない「やりがい」や「楽しさ」を感じているようであった。

しかし、担い手となる若年層の人口が減少していく中で、地域は担い手の必要性和負担感のバランスをどう捉



写真1 西戸部狭隘道路

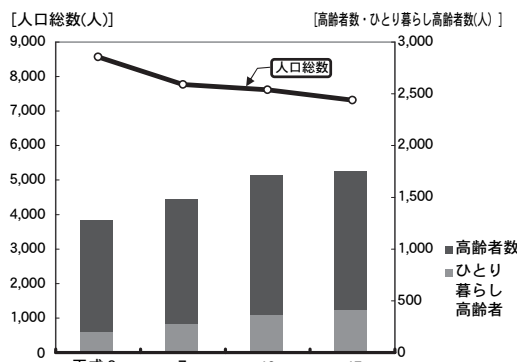


図7 西戸部地区の人口推移

①担い手の拡大やひとり暮らし高齢者の把握

- 子ども会で活動している若い世代を地域活動へ誘いかける。
- 毎年1回情報交換会を行い、対象者の把握をしている。

②ふれあい会と友愛会の整合性

- 町内会長が交通整理し、活動が重ならないようにしている。
- ふれあい会と友愛会が一緒になって見守り活動をしている。

図6 ヒアリング調査での主な意見

え、どのように対応していく必要があるのだろうか。ポイントとなるのは、いかにして若い世代を担い手の育成に通じる活動に取り込めるかである。すなわち、運動会や祭りなどの地域活動へ誘引し、その活動を通じて意識付けを行い、担い手の必要性を理解してもらうことである。その具体的取組の基礎となるものは、これまで培われてきた地域コミュニティの延長線上にあり、我々区役所が一緒になつて考えていくためには、地域の歴史や成り立ち、人間関係など地域情報をしっかりと押さえておく必要がある。

③ 地域内で活動する団体の関係把握

区役所側から見て円滑に地域活動が進んでいるように見える自治会町内会や地区連でも、役員メンバーが長期にわたつて固定化し、地区内で共有すべき情報が拡がりにくくなるなど、合意形成の過程に課題がある場合もある。一方でこのようなケースは、地域内の人間関係や長年の慣習によるところが多く、区役所側が正論を持ち込むと却つて上手いかなくなるという難しさもある。

「地域に入る」という点では、地域ケアプラザや区社会

福祉協議会も共通する。この両者は民生委員や地区社会福祉協議会といった団体との関係が強く、区役所とは別の側面から見た地域の情報を多く持っている。今回のプロジェクトでも、議論していく中で地域情報の把握が必要と感じ、途中から地域ケアプラザや区社会福祉協議会にもメンバーに加わつてもらったが、その情報の中には区役所として押さえている情報の裏づけとなるものもあった。

区役所が地域に近い存在となつて地域課題を共に考えていくためには、区役所内だけでなくこの両者からの情報なども収集し、地域の関係構図を把握しておくことが重要である。

6 まとめ、プロジェクトでの取組を通じて

① プロジェクトとしての成果
まず、1つめとして、調査を進めるにあたりそれぞれの課が持つノウハウを提供することで、効率的に事業を実施することができた。つまり、双方が学び合うことで、協体制が培われた。

2つめとして、プロジェクトのメンバーがともに調査を実施することで、課の違う職員同士が地域の実態を共有す

ることができ、具体的事例に基づきながら課題を検討する土台ができた。また、「ふれあい会」、友愛活動推進員、民生委員等それぞれの担当課で行っている高齢者の見守りに関する支援について説明し合い、支援の全体像を把握することができたことで、改めて複数の課が関わっていることや、自分の課以外のことはよく理解していないということを実感した。

3つめとして、日ごろの業務では経験できない体験ができ、発想に広がりを持ったことである。地域の支え合いを目的の当りにしたこと、日ごろ書類上の言葉でしか接しない「地域との協働」を具体的にイメージできた。

平成22年度から西区にも地域力推進担当が正式配置となるが、このような成果を活かして、今後の西区における地域支援のあり方を検討していきたいと考えている。

② 地域運営とまちづくり、地域まちづくりは「ソフト」

本稿の執筆者の一人は、18区中唯一まちづくり調整担当と地域力推進担当を兼務させていただいている。

まちづくり調整担当として「いえみち」に携わりつつ、一方で地域力推進担当と

して「ひとり暮らし高齢者支援」についてプロジェクトで検討を行った目線で感じたことは、地域レベルでのまちづくりの将来の方向性を描くためには、「行政と地域が課題を共有し、日々の地域運営と一体的に考える必要がある」ということである。

人が自分の住む地域で心身ともに豊かに生活するためには、整った都市基盤や快適な居住空間だけでなく、そこに住む人々のコミュニティやそれをベースとした活発な地域活動が欠かせない。前西区長は、主体的自立的な地域運営を可能にする社会組織に着目して、都市計画として今日的な意味をもたせることを「都市計画のソフト化」という言葉で表現している（注1）。

まさに、これからのまちづくりを考えるベースは「ハード」ではなく「ソフト」になる。人口減少と急激な高齢化を迎える横浜にとって、いまそこにある街を将来どうしていくのか。「いえみち」の取組で地域の人同士が真剣に将来の自分たちのまちについて議論している姿を目の当たりにするたびに、地域のまちづくりはこうした人と人との繋がりが課題を解決し、自分たちの将来のまちづくりの舵取りをしていくのだと強く感じる。

（注1）
浜野四郎「横浜発コンパクトシティ」
新建築2009年8月号