

「横浜会議」からの報告

第1回政策研究発表会協働研究結果報告

「暮らしを支える生活術

マトリックスモデル」

作成と市民力を活かした

新システムの研究

執筆
石井大一郎・吉原 明香
特定非営利活動法人市民セクターよこはま

1 はじめに

2004年度、市民セクターよこはまが取り組んだ、横浜市の総合的な政策形成能力の向上を目指す「政策の創造と協働のための横浜会議」（以下、「横浜会議」とする）について、これまでの研究成果や今回の成果をもとに現在行っている取組について報告する。

本稿は横浜会議における取組から得られた成果物（みんなのまちのみんなのチカラ）、横浜会議第1回採択研究成果発表会資料をもとに、港南区エリア担当石井が、西区エリア担当吉原との議論をもとに記述する。

2

市民セクターよこはま と横浜会議

市民セクターよこはまは、2003

年4月1日設立されたNPO法人であり、「誰もが『自分らしく暮らせる』まちづくりをめざして」（1）市民活動の支援・連携・ネットワークの推進（2）行政や社会への提案・提言（3）行政・企業・市民との協働などを行う中間支援組織である。市民セクターよこはまの力の源泉は、日頃から現場で当事者に関わり、活動をする会員、会員外を含めた多くの団体・個人が地域の実情から持ち込む情報である。今回提案した研究テーマ「暮らしを支える生活術マトリックスモデル」作成と市民力を活かした新システムの研究は、これまで実践してきた「市民（地域の人）の声が、制度に直結するようにしよう」「行政主導ではなく、既に福祉分野で活動している市民の力を活用し、その『補完』としての行政の役割・支援」を求めている

ど、1998年に始まった「市民セクター構築のための研究会」以来の活動理念を具現化させようとするものともいえた。

本研究は二つの目的をもっている。①行政による制度化された福祉サービスと地域におけるNPO、企業・商店、地縁組織等による制度化されていないサービスをライフスタイルや生活ニーズに応じて整理・分析した「暮らしを支える生活術マトリックスモデル」を作成すること②市民によるサービス選択の最適化等に対する効果を調査・分析し、生活者のニーズと政策を、個別性・地域性を重要視し、反映させようという政策提案・策定のあり方を検討す

3 市民セクターよこはま の提案

ること（注1）、これら2つである。

(1)共同研究会の実施
本プロジェクト開始にあたり、行政職員、学識者、専門家等と政策提案共同研究会を開催した。共同研究会は、研究調査対象地をどこにするのか、地域で生活する人のニーズとサービスを結びつける適切なマトリックスとはどのようなものが考えられるのか、そして、本プロジェクトを通じて発見されるだろう政策課題を、今後、どのようにして政策提案に結びつけていくのか等について、月に1〜2回のペースで行われた。

(2)フィールドワークの実施
本研究でモデルとして扱う地区は、「西区・宮崎地域ケアプラザ周辺地区」「港南区・東永谷地域ケアプラザ周辺地区」である。調査は、可能な限り、行政職員、ケアプラザ職員等も同席して行った。

(3)課題分析のための共同作業実施と意見交換会
検討過程における共同作業は、課題認識のズレやこれまで見えてこなかった地域の有用な取組を再認識するなど、相互に学びあう場として機能した。共同作業を通じて、総意やヴィジョンを共通に持つことは非常に多くの労力を要するが、地域を包括的に捉え解決策を導くためには不可欠な研究アプローチである。

4 2つの成果

①成果1…生活術マトリックスモデルの提示と資源台帳作成
「生活術マトリックスとは何か？」
「誰もが『自分らしく暮らせる』まちづくりをめざして」暮らしとしていく上で、1人の人の「〜したい」（以下「したい」とする）（注2）は多様である。そんな1人の人の「したい」に着目し地域のサービス資源を整理したものが生活術マトリックスである。1人の人の「したい」に着目するのは、サービスの提供は、「サービスありき」に基づくものではなく「本人のこう生きたい」を引き出し、そこにある本人の「自分らしさ」への支援でありたいと考えているからである。福祉サービスにありがち「担い手と受け手」、「支援する側とされる側」といった関係性に基づくサービス提供ではなく、相互に力を出し合うことのできる関係づくりが必要である。「本人のこう生きたい」はそのような関係性の基で初めて顕在化され、次のステージ「したい」へとつながるのではないだろうか。このような視点から、「本人のこう生きたい」を実現させる一人ひとりの人の「したい」に着目し、その1人の人が持つ多様な「したい」に基づき地域のサービス資源をまとめたものが生活術マトリックスである。

(2)1人の人に着目した6つの「したい」
地域の声は、大きく整理すると、

次の6つの「したい」となった。

「外に出かけたい」「充実した食事ライフを楽しみたい」「家事の負担を減らしたい」「自分の力を活かしたい」「仲間をつくりたい」「相談したい」

ここで、生活マトリックスの一つの例を取り出して見てみよう。例えば「外に出かけたい」(図1)。外に出かけたいの中にも、「仲間と楽しく集まりたい」「車で出かけたい」「外で安心して遊びたい」「働きたい」「ちょっと子どもを見てほしい」として「楽しく学びたい」がある。それらを選択すると、フォーマル・インフォーマル合わせた、地域にあるサービスマル資源にたどり着く。詳細が掲載されている後のページに飛ぶ、という仕組みになっている。

西区・港南区それぞれこのようなマトリックスが6つずつある。図中の資源の量は区、項目によって異なる。また、今回掲載した資源は、西区87、港南区81となっている。(図は港南区のマトリックス「外に出かけたい」)

図2は一つひとつの社会資源(サービスマル)が掲載されたもので、活動の特徴や連絡先などがわかる。(3)見えてきた課題「ニーズとサービスの結びつけ」

自治会・町内会(以下、「自治会」とする)や民生委員など既存の地域組織や生活ニーズに柔軟に応える小さな

図1 マトリックス [外に出かけたい]

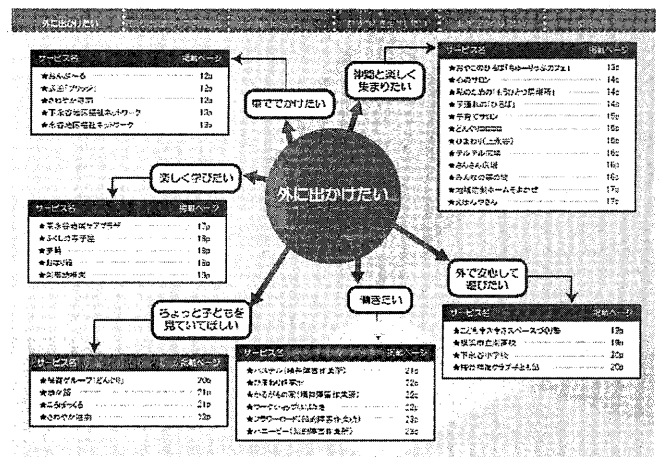


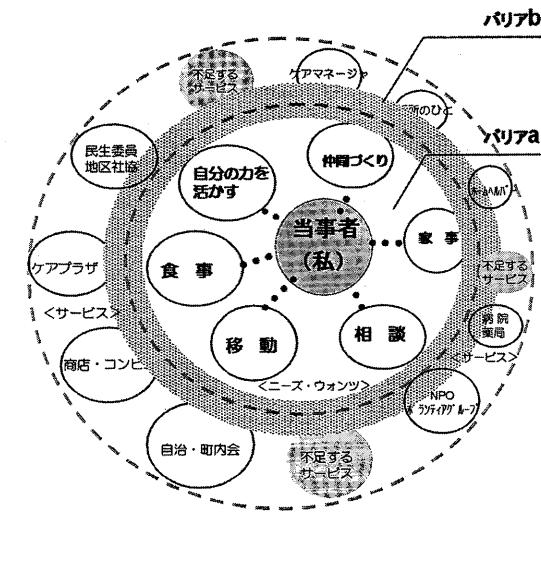
図2 資源台帳

民間の活動したい	地域の活動したい	行政の活動したい	福祉の活動したい
<p>さんぽ〜る</p> <p>【暮らしやすくなる情報】</p> <p>【活動先】</p>	<p>区民「ブリック」</p> <p>【暮らしやすくなる情報】</p> <p>【活動先】</p>	<p>さむの森</p> <p>【暮らしやすくなる情報】</p> <p>【活動先】</p>	<p>さむの森</p> <p>【暮らしやすくなる情報】</p> <p>【活動先】</p>

商店の活躍が見られた西区。ネットワークや専門性を獲得した新たな展開を試みる地縁組織や成熟した取組を行うNPOの活躍が目立つ港南区。不足するサービスとして挙げられたのは送迎、地域デイ・サロン、子どもの遊び場、グループホーム等の地域居住施設。これらは高齢者、子育て中のお母さん、障害当事者などライフステージやテーマごとにきめ細かくニーズを聞くことにより整理されたものである。そして、地域ケアプラザを中心とした生活圏域を包括的に捉えることに着目した今回の調査を通じて改めて明らかになったことは、当事者の発したニーズがサービス提供者まで届いていない、サービスを当事者まで届けることがで

きないといった「ニーズとサービスの結びつけ」に関する課題であった。ここまでに明らかとなった内容、6つの「したい」とフォーマル・インフォーマル合わせたサービス、そして「ニーズとサービスの結びつけ」と阻むバリアについて、示したものが図3である(バリアa, bについては後述)。

図3 当事者性に基づくニーズとサービスの結びつけと阻むバリア



西区は、自治会活動が活発で、例えば、見守り活動の「ふれあい会」が活躍している。対象地の1つ、もみじ坂周辺地区は桜木町を中心に新しいマンションが建ち、若年層の流入がみられる。もう一つの対象地、野毛山動物園奥周辺の地区は、古い戸建て住宅に古いアパート(風呂なしも多い)が点在し、狭隘道路や階段が多い。港南区は、様々な住民活動が行われており、その活動の数は横浜市内随一ともいわれている。また、60年代後半から70年代に開発された戸建てを中心とした住宅地は、スプロール状に広がってきた地域と、地域ケアプラザ周辺の、既存の地域社会の上に新たに開発された計画住宅地地域があり、居住者意識や人口構造等に違いが見られる。

(2) インタビュー調査の対象者

対象者は2地区を合わせ1000団体・個人を超え、区役所関係課・係、区社会福祉協議会、地域ケアプラザの関係担当者等の他に、地縁組織、高齢、子育て、障害等のテーマやライフステージごとに区職員等のアドバイザー、地域ケアプラザコーディネーター等のアドバイザーに基づき当会が選定した。

(3) 調査結果の概要(既にある地域の様々な住民のチカラ)

■エリア1―西区宮崎地区

地域の課題解決のために、①単位自治会で小さなエリアに分けて、見守りやニーズキャッチのシステムを構築している例があった。また、②地区社会福祉協議会が中間支援的な組織として、地域の様々な社会資源がネットワークを組む仕掛けを始めている例もみられた。これらの取組は、地域ケアプラザとパートナーを組み、見守りとニーズの顕在化を行うセーフティネット構築を目指す取組として大いに期待できる。

もう1つ、特徴的であった③商店の活躍は、今後の地域のサービスとして重要であろう。高齢者の要望に柔軟に応じて、自店だけでなく、近隣商店の食材も購入し、配達している事例があった。これは山坂のきつい西区においては、暮らしていく上で不可欠な取組である。

■エリア2―港南区東水谷地区

西区同様に自治会や地区社協をベースにした興味深い取組があった。

①自治会福祉部と地域ボランティアの積極的な連携により、幅広いニーズをきめ細かくキャッチ、また、専門分野に関する自主的な勉強会等により、質の高い相談を行う等の例もあった。②ある福祉ネットワーク(地区社会福祉協議会をベースにした日常生活支援のためのコーディネーターを行うグループ)では、可能な限り自治会と連携しニーズの発見、担い手の確保を行う、そして、キャッチされたニーズを適切にサービス提供者へつなぐ取組があった。特にコーディネーター機能を意識した取組として期待できる。

もう1つ、特徴的なのは、③「地域で育ってきた活動が新たに地域の人たちを育てる」取組である。ニーズに一番近い現場に支援の力があるということ、地域の中で住民の力を活かした支援資源の循環が行われていること、これらは自律的な地域社会の形成に不可欠な要素であろう。(4)まとめ、当事者性に基づく課題解決のために

■解決型コミュニティプロセスに着目したネットワーク

ここでは、西区①・②、港南区①・②の事例に注目する。「ニーズとサービスの結びつけ」において、次のような課題解決のためのプロセスに着目したネットワークが形成されていると考えられる。「A・ニーズの顕在化」→「B・解決に必要なアクターによる共有と方策検討」→「C・サービスへつなぐ」、これら一

連のプロセスと課題解決に必要な多様なアクターの参加によるコミュニティである。これをここでは「解決型コミュニティ」と呼ぶことにしたい(図4)。

ここでは、現場の声をもとに解決型コミュニティ実現のための課題とその解決方策について考えてみたい。調査では、「ニーズとサービスの結びつけ」において、概ね「家族」、「情報」、「圏域」、「連係」の4つに特徴的な課題があることがわかった。

■4つの要因「家族」、「情報」、「圏域」、「連係」

「家族」子供と同居する高齢者世帯、高齢者夫婦のみ世帯では、子供や夫婦のどちらかが、当事者の存在や、当事者の抱えるニーズを隠すといった例があった。これは、当事者自身のニーズを発信できないといったことや、サービスが当事者まで届かないといったバリエーションである。

「情報」情報が少ない、得られないといった例である。これは情報提供の方法に偏りがあったり、情報提供者がサービス資源を知らないことによるものである。閉鎖的になりがちな地域社会では起こりやすく、地域によっても差が生まれやすいと考えられる。

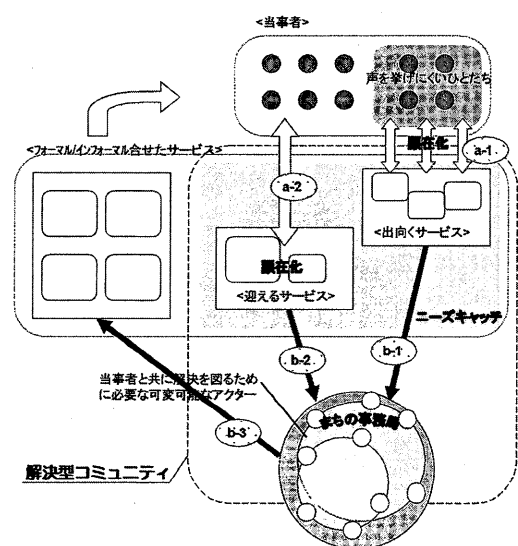
「圏域」地域ケアプラザのサービス圏域である在宅介護支援センターエリア、自治会や連合町内会エリア、地区社会福祉協議会エリア、中学校区エリアすべてが異なる圏域で設定され、利用者やサービス提供者が混

乱を招いたり、圏域を超えてサービスを届けられない問題がある。

「連係」サービスはあっても、ニーズを引き出したり(顕在化)、次につなげる意識を持たないことにより、解決に至らないということである。解決型コミュニティの一連のプロセスにおいては、「ニーズキャッチ」「コーディネーター」という大きく2つがあると考えられる。

このような4つの要因が、図4においてどのように作用しているのかは、誌面の都合上省略するが図中①、②、③、④、⑤、⑥、⑦、⑧、⑨、⑩、⑪、⑫、⑬、⑭、⑮、⑯、⑰、⑱、⑲、⑳、㉑、㉒、㉓、㉔、㉕、㉖、㉗、㉘、㉙、㉚、㉛、㉜、㉝、㉞、㉟、㊱、㊲、㊳、㊴、㊵、㊶、㊷、㊸、㊹、㊺、㊻、㊼、㊽、㊾、㊿、1、2、3、4、5、6、7、8、9、10、11、12、13、14、15、16、17、18、19、20、21、22、23、24、25、26、27、28、29、30、31、32、33、34、35、36、37、38、39、40、41、42、43、44、45、46、47、48、49、50、51、52、53、54、55、56、57、58、59、60、61、62、63、64、65、66、67、68、69、70、71、72、73、74、75、76、77、78、79、80、81、82、83、84、85、86、87、88、89、90、91、92、93、94、95、96、97、98、99、100、101、102、103、104、105、106、107、108、109、110、111、112、113、114、115、116、117、118、119、120、121、122、123、124、125、126、127、128、129、130、131、132、133、134、135、136、137、138、139、140、141、142、143、144、145、146、147、148、149、150、151、152、153、154、155、156、157、158、159、160、161、162、163、164、165、166、167、168、169、170、171、172、173、174、175、176、177、178、179、180、181、182、183、184、185、186、187、188、189、190、191、192、193、194、195、196、197、198、199、200、201、202、203、204、205、206、207、208、209、210、211、212、213、214、215、216、217、218、219、220、221、222、223、224、225、226、227、228、229、230、231、232、233、234、235、236、237、238、239、240、241、242、243、244、245、246、247、248、249、250、251、252、253、254、255、256、257、258、259、260、261、262、263、264、265、266、267、268、269、270、271、272、273、274、275、276、277、278、279、280、281、282、283、284、285、286、287、288、289、290、291、292、293、294、295、296、297、298、299、300、301、302、303、304、305、306、307、308、309、310、311、312、313、314、315、316、317、318、319、320、321、322、323、324、325、326、327、328、329、330、331、332、333、334、335、336、337、338、339、340、341、342、343、344、345、346、347、348、349、350、351、352、353、354、355、356、357、358、359、360、361、362、363、364、365、366、367、368、369、370、371、372、373、374、375、376、377、378、379、380、381、382、383、384、385、386、387、388、389、390、391、392、393、394、395、396、397、398、399、400、401、402、403、404、405、406、407、408、409、410、411、412、413、414、415、416、417、418、419、420、421、422、423、424、425、426、427、428、429、430、431、432、433、434、435、436、437、438、439、440、441、442、443、444、445、446、447、448、449、450、451、452、453、454、455、456、457、458、459、460、461、462、463、464、465、466、467、468、469、470、471、472、473、474、475、476、477、478、479、480、481、482、483、484、485、486、487、488、489、490、491、492、493、494、495、496、497、498、499、500、501、502、503、504、505、506、507、508、509、510、511、512、513、514、515、516、517、518、519、520、521、522、523、524、525、526、527、528、529、530、531、532、533、534、535、536、537、538、539、540、541、542、543、544、545、546、547、548、549、550、551、552、553、554、555、556、557、558、559、560、561、562、563、564、565、566、567、568、569、570、571、572、573、574、575、576、577、578、579、580、581、582、583、584、585、586、587、588、589、590、591、592、593、594、595、596、597、598、599、600、601、602、603、604、605、606、607、608、609、610、611、612、613、614、615、616、617、618、619、620、621、622、623、624、625、626、627、628、629、630、631、632、633、634、635、636、637、638、639、640、641、642、643、644、645、646、647、648、649、650、651、652、653、654、655、656、657、658、659、660、661、662、663、664、665、666、667、668、669、670、671、672、673、674、675、676、677、678、679、680、681、682、683、684、685、686、687、688、689、690、691、692、693、694、695、696、697、698、699、700、701、702、703、704、705、706、707、708、709、710、711、712、713、714、715、716、717、718、719、720、721、722、723、724、725、726、727、728、729、730、731、732、733、734、735、736、737、738、739、740、741、742、743、744、745、746、747、748、749、750、751、752、753、754、755、756、757、758、759、760、761、762、763、764、765、766、767、768、769、770、771、772、773、774、775、776、777、778、779、780、781、782、783、784、785、786、787、788、789、790、791、792、793、794、795、796、797、798、799、800、801、802、803、804、805、806、807、808、809、810、811、812、813、814、815、816、817、818、819、820、821、822、823、824、825、826、827、828、829、830、831、832、833、834、835、836、837、838、839、840、841、842、843、844、845、846、847、848、849、850、851、852、853、854、855、856、857、858、859、860、861、862、863、864、865、866、867、868、869、870、871、872、873、874、875、876、877、878、879、880、881、882、883、884、885、886、887、888、889、890、891、892、893、894、895、896、897、898、899、900、901、902、903、904、905、906、907、908、909、910、911、912、913、914、915、916、917、918、919、920、921、922、923、924、925、926、927、928、929、930、931、932、933、934、935、936、937、938、939、940、941、942、943、944、945、946、947、948、949、950、951、952、953、954、955、956、957、958、959、960、961、962、963、964、965、966、967、968、969、970、971、972、973、974、975、976、977、978、979、980、981、982、983、984、985、986、987、988、989、990、991、992、993、994、995、996、997、998、999、1000

図4 解決型コミュニティ～ニーズとサービスの結びつけ



■地域特性に応じた多様な解決型コミュニティの現状

今回の調査から得られた事例を中心に、地域特性にあった解決型コミュニティを考察すると、図5に示されるように多様なタイプ(a~f)があることがわかる。それぞれ「ニーズとサービスの結びつけ」における課題が異なる。

「情報」、「連係」は、よりニーズに近いところで地域の課題や資源を共有化し、コーディネーターという点からも図4にあるように「まちの事務局」の力量によるところが大きいと考えられる。まちの事務局は、地域包括ケア拠点と位置づけられる地域ケアプラザよりも、よりニーズに近いほどよいと考えられる。その機能に着目してみると、まちの事務局は図5「b」〜「e」に存在する「f」はケアプラザが代替。

「b」は、実際は機能していない事例で、地域ケアプラザや行政などの支援が必要である。「c」、「d」、「e」は、地域で実現しており、ニーズにより近いところに課題解決検討の場がある点においては理想的であるが、「c」は、外部とのつながりが少なく、閉鎖的になりやすい課題もある。「d」は、地域ケアプラザの支援を必要とするが、何らかの理由でつながることができない例である。「e」はつながっている。「f」は、地域独自の活動が弱く、地域ケアプラザのより強いコミットメントが必要な例である。

以上が、地域ごとに異なる多様な解決型コミュニティであるが、これらの考察から、新たに、まちの事務局が「ニーズとサービスの結びつけ」を実現させる上で重要な役割を果たすだろうことがわかる。特に「a」、「b」のような地区には、福祉に携わる専門職等だけでなく、まちの事務局が機能を果たす上で重要な自治会役員の理解を促していくことも必要であろう。

「圏域」は、制度上の問題や山坂など、即座に解決が困難なものもあるが、自治会等により決定されるいくつかの圏域や、課題解決に積極的に取り組む民生委員や地区社協等に対する認知と協力等、自治会の協力によって改善可能となるものもある。

「家族」は、政策的解決は難しいと考えられる。ニーズ顕在化のための出向くサービス提供者（民生委員、

ケアマネジャー、食事サービス、ホームヘルプ）の意識によるところが大きい。今後の課題である。

■今後の展望

解決型コミュニティは、これまで、地域の課題解決において地域型コミュニティ・テーマ型コミュニティあるいは地域ケアプラザなどの拠点整備を中心とした地域包括ケアの取組に焦点を当てたものとは異なり、「ニーズとサービスの結びつけ」に着目し、そこで生じる課題を解決することに特徴を持つコミュニティである。

一人の人の「したい」を実現させるには、①フォーマル/インフォーマル合わせ、出向くサービス、迎えるサービス、その他のサービス資源の把握以外に、②個々のニーズに対応する「ニーズとサービスの結びつけ」に着目した解決型コミュニティの形成③そこに生じる課題の解決、そして④その解決を促すだろうまちの事務局が必要であることがわかった。これらは新たな地域自治組織の設置や前述した行政施策に依存した地域包括ケアの仕組みに期待するのではなく、地域にあるニーズ顕在化に関わる人や課題解決検討を行う人、自らが解決型コミュニティを形成する必要がある。行政や地域ケアプラザはこのような、コミュニティを、個別性を把握した上で見守り、支え、そして補完していく必要がある。

一部には、地域ケアプラザの取組「地域支え合い連絡会」にこの役割が

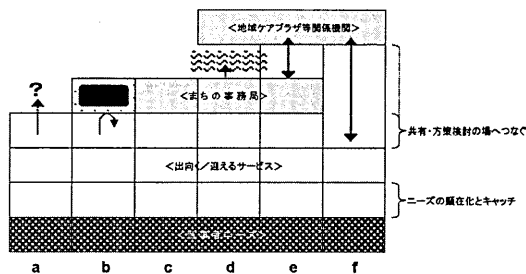
期待されるが、最終的には、地域特性に依りてきた解決型コミュニティ自身が、課題等によっては、周辺地域を越えて相互に連携しあい、お互いのもっている経験やアイデアを出し合う等、個々の解決型コミュニティが改善し合い、自律していくことを期待したい。こうした取組を、今後、私たち市民セクターよこはまは新たに応援していきたい。

5 おわりに

●市民セクターよこはまの新たな展開
市民セクターよこはまは、今年8月に横浜会議での研究活動を一部継続する形で「(仮)地域の枠組みで考える研究会」を発足させた。

一人の人の「したい」に基づくニーズを把握し、適切にサービスに結

図5 ニーズと課題解決検討の場との多様な応答関係



び付けていくには、ニーズに一番近い現場に地域の力が必要であり、住民の力を活かすことのできる地域特性に応じた包括的な支援システムを地域社会の中に構築することが必要である。これは、市民セクターよこはまの理念「誰もが自分らしく暮らせる「まちづくり」を、一人の人の「したい」に改めて着目し、更に具現化させようとする新たな取組である。

研究会は、様々な参加者によって構成されている。地域をベースに活動されている自治会、民生委員、地区社協等の方、テーマ型活動を主とするが地域と密接に結びつきながら活動を行っている方、行政職員や研究者等である。これまで、地域に着目し、現場の実務者の参加により、個々の取組を横断的に捉えた研究会は大きく期待できる。

研究会では、いくつかの地域の取組を対象としている。研究会の特徴は、参加者が自らの活動を捉えなおすきっかけを得たり、課題について全員で検討できること等が挙げられる。そして、事例は検討するだけでなく、データベースとして蓄積し、他の地域にも転用可能なものとし、成果の一つとして蓄積していく。最終的には横浜会議の研究成果を発展させる形で、地域ごとの特性に応じた当事者性にもとづく課題解決システムが可能となるような枠組み、指針づくりを目指す。

既に横浜市内には、地域の人自らが立ち上がり地域独自の課題解決の

仕組みをつくり上げている力強い取組があった。「誰もが自分らしく暮らせる「まち」を目指して、「(仮)地域の枠組みで考える研究会」が、そのような「市民の力をつなぎ、相互に活かし合う場」として機能していくことを期待したい。

本調査にあたり大変お世話になりました西区・港南区の地域活動に取り組む多くの団体・個人の皆様、市区役所、地域ケアプラザ等各関係機関の皆様にご心より感謝申し上げます。そして、横浜会議という参加の機会を与えてくださったことに感謝申し上げますとともに、共同研究の場を通じて大変多くのことを学ぶことができたことを改めて記しておきたい。

(注1)

「市民によるサービス選択の最適化」とは、当事者が適切にサービスに結びつくことを可能とする、ことを意味し、「生活者のニーズと政策を反映させよう」という政策提案・策定のあり方」とは、当事者性に基づく課題解決が実現する仕組みを示すものである。

(注2)

本稿では、以下のように言葉の意味を整理し扱った。
「～したい」は、「ウォンツ」の意味を含め「ニーズ」として用いている。「課題」は、その「ニーズを充足させる際に生じる課題」として扱い、「本人の抱える課題」という捉え方はしない。

「当事者性」は、「本人のニーズ」あるいは、「一人の人の「したい」」にもとづく本人本意という意味を持つ総体として用いている。