

《4》少子・高齢・人口減少社会の生活福祉サービスと自治体の役割

② 地域行政における自治体セーフティネットの構築に向けて

はじめに

2002年1月、区域における福祉と保健の統合、および地域ケアの推進機関として市内18区に「区福祉保健センター」が設立された。

センターが設立された2001年度という年は、横浜市の福祉行政にとって2つの重要な意味を持つ。一つは、地域福祉と福祉サービスの利用制度化を旗印とする「社会福祉法」が成立して、介護保険制度も実施から2年目を迎えた年という意味。そしてもう一つは、生活保護の保護率が昭和36年（1961年）度以来40年ぶりに10パーミルを初めて上回った年という意味である。

言うまでもなく、介護保険制度は、高齢社会の到来に備えて、原則40歳以上の国民を被保険者として2000年に登場した制度である。開設したばかりの福祉保健センタ

ーでは、介護保険の審査・認定事務を行うとともに、区内の地域ケアプラザを拠点に「地域支えあい連絡会」の組織化など高齢者への支援を基軸とした地域福祉推進の展開を強化した。制度開始当時の介護保険認定者数は、467

24人で、65歳以上の1号被保険者に対する要介護認定者の割合は、10・1%であったが、その後増え続け、2004年4月現在の認定者数は、87189人、15・5%と開始時の約1・9倍を数えている。一方、横浜市の生活保護受給者数は、1950年の現行法制定以降、一貫して減少を続けてきたが、1965年8月には11083人（6・3%）を底に増加に転じ、2度のオイルショックを経て、1984年7月には28511人（9・7%）と昭和30年代以降、初めてのピークを迎えた。その後、緩やかに減少を続けたが、バブル崩壊後の1

992年5月には19008人（5・8%）で底を打ち、その後、再び増加に転じ、福祉保健センターの設立された2001年度には、8月現在34737人（10・0%）と戦後初めて保護率は10%を上回った。その後も増加を続け、2004年4月には、447

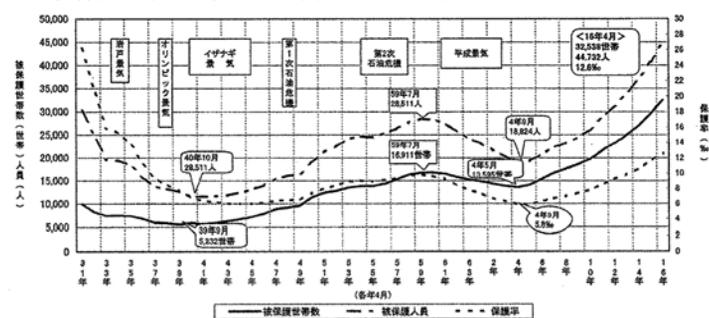
32人（12・6%）と、戦後初めてのピークをすでに16000人以上を上回り、その後現在も増え続け、1992年の最低時の約2・4倍を数えている。このように、「区福祉保健センター」は、地域との協働、地域ケアシステム推進の中心的な機関として大きな期待をかけられ登場をし、地域支援を進めながらも、実際には、介護保険などの認定業務に加え、保護率の上昇に象徴されるような社会的援護を要する人々への対応、即ち、介護保険制度の陰に隠れた高齢者虐待への対応や、高齢者への

権利擁護、家庭の養育能力の低下に原因する子どもへの虐待やDV被害者への対応、そして、ストレス社会によってもたらされる精神障害者への支援などの、個別支援にも追われ続けている日々であると云える。

表 横浜市における要援者数の推移

	H14度(15.4.30)	H15度(16.4.30)	H16前期
1 ホームレス目視調査数	(15.8)581人	(16.8)659人	
2 生活保護受給者数	40,629人	44,732人	
3 児童虐待把握件数(3児相)	550人	557人	428人
4 女性福祉相談員相談件数(18区)	3,970件	3,435件	
一時保護件数	366件	473件	
5 高齢者虐待発生件数	(16.1.1)ケアマネ調査(60%) 423人		

図 被保護世帯数、被保護人員、保護率の推移（昭和31年～平成16年）



以下、本稿では、現在福祉保健センターで特徴的に見られる「福祉的個別支援」の数々を紹介した上で、協働によって形成されつつある「地域福祉」への行政としての関わりを紹介する。今後の自治体

支援のあり方としては、民間事業者や地域の住民らと協働しながら、地域における「重層的なセーフティネット」を築いていくことが重要な課題であることが提起するが、人権擁護の観点からも、複雑・多様化する日々の直接的支援が、セーフティネットの基盤として重要であることを事実として認識しておきたい。

1 人権擁護機能としての地域行政の役割

① 増え続ける要援護者

表にあげた数は、生命や生活の危機に直ちに及びかねない深刻な福祉問題を抱えている人々の、横浜市内における件数である。市民生活は成熟の時代を迎えているとはいえず、一方で、社会的援護を要する人々は、近年、増加を見せている。

② 行政現場における関与のデッサン

(1) 生活保護の現場から
単身高齢者。兄弟、子どもはいない。長年、菓子屋を営んでいたが、病気を患った上、コンビニの隆盛で年々売り上げが落ち、最後は借金を少し残して閉店した。国民年金は資格発生までに10年分足り

ず、貯金もほとんど使い果たしてしまい、食うや食わずの状態です生活保護の申請があり、受理された。今考えれば、親族や年金、貯えなど、もっと工夫しておけば良かったと思うことはあるが、菓子屋をしている時は、売り上げを伸ばすことだけに必死で、老後のことを考える機会はなかったと振り返っている。

(2) 児童相談の現場から

警察から区福祉保健センターへ、「5歳児が夜間徘徊しており頻繁に保護している」との通報があった。区と児童相談所が直ちに調査をした結果、母親は精神疾患を患っていることが判明。本児を児童相談所に保護した後、母親の精神科入院手続きをとった。

病状安定により母親が退院した後、本児は家庭に戻っているが、区福祉保健センターの職員は母親に連絡をとり定期的に見守っている。

(3) 女性福祉相談の現場から

夫から暴力を振るわれたと、区福祉保健センターの女性福祉相談員の元に2人の幼子を連れて母親が現れた。相談員は子どもの世話を保健師に託し、母親の不安な気持ちのケアをしながら、プライバシーに関わることも含め、慎重な聞き取りを行った。

その結果、親族の支援を受けることは難しいと判断し、母親と子どもを一時保護所に保護した。その後も生活再建に向けての相談にも引き続き応じている。

(4) 高齢者支援の現場から

救急病院から区福祉保健センターへ、衰弱で搬送された高齢者に親族のことを尋ねても要領を得ないので、来て欲しいとの依頼があったため、職員が訪問した。

職員が時間をかけ丁寧に面接をしたところ、身寄りはないからなかったが、退職した会社だけがかるうじて分かった。診断の結果、認知症が認められたため、区の職員の調査とマネジメントのもと、区長申し立ての制度を使い成年後見人を選任し、現在は介護保険サービスを利用しながら、グループホームでの生活を送っている。

このように、市民生活が危機的な状況に立たされた場合、区福祉保健センターの現場では、「相談」あるいは「措置」という形で直接的な介入的関わりを行っている。

(1)は、「生活費」即ち「食費」が得られず「生活」が危機に晒されている例。(2)は、親の養育放棄のため「安全」

が脅かされている例。(3)は、夫との別離に加え暴力を振るわれ「安全」および「家族機能」が崩壊の危機に瀕している例。(4)は、退職した会社や、近隣との関係も途絶え、判断能力が喪失し、「財産」をはじめとする「生活」が危機に立たされている例である。

もちろん市内には、このような状況に陥る前に、「資産」や「親族の扶養」、「社会保障制度」、「近隣からの助け合い」などによって、危機的状況を免れる場合は多いであろうが、現実には、このように個人が培ってきたセーフティネットでは救われることなく、最後の相談場所として福祉保健センターを訪れる市民は、決して少なくはない。

2

地域福祉推進における地域行政の果たすセーフティネットとしての役割

① 福祉に対する考え方の変化

少子・高齢化の一層の進展、世帯形態・家族機能の変容に加え、長引く経済不況等により、高齢者・障害者など生活上の支援を必要とする人たちは一層厳しい状況に置かれている。また、青少年や中

年層においても、生活不安とストレスが増大し、ホームレス、自殺、家庭内暴力、虐待、ひきこもりなど新たな社会問題が起きている。

こうした状況のもと、これまで「特定の人の保護・救済策」として捉えられ、自分とは縁遠いと思われていた「福祉」が、自分たちも対象となり得るもの、市民全体を対象とした、個人が尊厳をもって自分らしい自立・安定した生活を実現するためのもの、と考えられるようになった。つまり、「普通に暮らす」ことの実現が福祉の目的となったわけである。

危機的な状況への直接介入に加えて、誰もが安心して地域で自立した生活を送るための環境整備、セーフティネットの構築も地域行政の大切な役割なのである。

② 「地域福祉」の推進に向けた地域行政の取組

(1) 「地域福祉計画」の策定
「誰もが安心して暮らせるまち」。平成15年度に策定された横浜市地域福祉計画全市計画の標題である。福祉を「身近な日々の暮らしの場である地域社会での、多様な人々の多様な生活課題に地域全体で取り組む仕組み」としてとら

えなおし、生活の拠点から実現していくことをめざし、

・地域住民として目を向けるべき生活課題の共有

・生活課題解決に向け、生活福祉サービスを創り出し、育む主体の決定

・課題把握からサービス提供にいたる仕組みづくり

といったことを、住民、事業者、行政などが協働して

「計画」としてまとめ、取組が進んでいる。

平成17年度までには18区の地域福祉（保健）計画が策定される。

(2) 計画策定を通して期待される地域行政の変化

・「地域を知る、地域に目を向ける」ことを施策立案の原則とする

生活課題解決に向けた、生活福祉サービスの「萌芽」は

実は、地域での「生活」の中に既に存在している。

区役所職員に「地域担当制」をしき、地域の祭りや会合などへの出席を通して、地域との顔の見える関係を築こうとして

している区も出てきており、こうした動きと、地域生活に

日々触れている、地域ケアプログラザ職員、民生委員・児童委員、ケアマネジャー、ホームヘルパー、ボランティアなどが把握している情報があわさ

って、「地域」の姿がトータルに把握され、萌芽を現実のものとしていくことが、サービスの創出、施策立案にとって重要である。

行政内協働の推進の観点からも、区政推進課、地域振興課、区福祉保健センターの持つ

ている情報を「地域」という横軸で捉え直す、きめこまかな「地区カルテ」などの登場が待たれるところである。

・協働を本気ですすめる

「地域中心」で仕事を組み立てることになると、さまざまな活動団体・者の活動を認め、彼らとの対等なパートナーシップに基づく「協働」で

物事を進めることとなる。

なぜなら、新局面を切り拓くパワーとして欠かせない、斬新な知恵とアイデア、そして行動力を市民、企業、NPOが現に持つっており、その

ような資源との連携なしに、地域をフィールドとした生活福祉サービスや事業の組み立てはできないからである。

協働事業提案制度への応募状況、平成17年度に予算計上が予定されている「市民活動推進ファンド」や「市民活動支援人材バンク事業」への反響などに見られるように、市民の協働に対する期待は大きいものがある。

しかし、「協働」は「言うは易く行うのは難し」というのが行政の実態ではないだろうか。

行政内部には、活動の継続性などにおける協働の相手方への不信、委託・補助といった契約方法以外、業務提携の方法が存在しないことによる

「協働」における責任の所在や役割分担を明確にすることが、組織文化として定着

するにはいたっていない。一方、行政内協働も困難である

ことは、これまでの協働の取り組み事例からも明らかである。

縦割り意識、縦割りの仕事の進め方の変革なしには、市民、企業、NPOとの「協働」は表面的にならざるを得ず、困難を極めることは必定である。

事業本部制、局区横断課題解決案チームといった取組が始まっているが、ことに、地域生活に最も身近な地域行政の現場において、組織運営にあたる管理職、市民に直接接するスタッフ双方において、

理念から実践にいたるまで、トレーニングの機会が確保され、さらに、協働による取組の効果が検証されることによ

って組織文化としての「協働」

の定着が図られるのだろうか。

英国ブレア政権は、地域重視のニート対策として、「コネクションズ」という協働の

仕組みを導入した。関係省庁による横断的政策立案に基づき、民間会社の形態をとる

「コネクションズ・パートナーシップ」を地域ごとに設立し、公的機関、NGO、民間

企業が共同運営する連帯組織が、地域単位で事業計画をつくり、

実際のサービスを地域の運営委員会が担うというも

の。政策評価を行う会計検査院はこの施策を「若者への助言、指導を劇的に変化させた」と評価しており、ニートを

10%減少させるという目標が達成されれば、短期的には約

350億円、長期的には約2700億円の効果があると試算している。

3 協働の推進による「公共の創造」と「重層的なセーフティネット」の構築に向けて

これまで行政が主に担ってきた公共の領域に、地域活動

団体やNPO、市民活動団体、ボランティア、個人、企業などが新たな担い手として参画

するようになってきたが、これに、福祉の分野ではその傾向が顕著である。

現に地域に暮らし、生活福祉ニーズを肌で感じている人々からの様々な提案を受け止め、合意形成しながら公共を創造していく、その最前線に「地域福祉の推進」がある。裏返せば、福祉の分野においては、行政しか担い得ない「公共」が地域福祉の推進により明確になってくるということでもある。

その最たる役割は、前述のように、危機的な状況に立たされた生活に、介入的な関わりをもつことだが、行政一人では完璧なセーフティネットを構築しえず、地域の人々こそが地域に関する専門家であり、ボトムアップで生活福祉サービスが創り出され、育まれる仕組みをいかに整えていくか、ということもセーフティネット構築における地域行政の重要な役割であること認識が浸透することを願ってやまない。

誰もが安心して自立した生活を営める地域は、様々なセーフティネットが重層的に存在してこそ実現するのである。

△守田洋 福祉局企画経理課 課長補佐企画担当係長／荒木田百合 福祉局地域福祉課 課長補佐担当係長▽