

④市民像と地域性に着目した施策展開の重要性 〈超高齢社会への対応の視点から〉

執筆

梅澤 厚也

健康福祉局企画課担当係長

「横浜市民生活白書2009」でまず印象に残ったことは、「市民像」と「地域性」の視点の豊富さであった。この視点は、今後の行政施策、市民の自主的な地域活動の展開を考える上で、大変重要と考えられる。

1 「気になる「市民像4」

社会保障制度の先行き不透明感などを背景に、幅広い世代に広がった漠然とした不安が、特に一昨年の世界金融危機以来、現実のものとして強く意識されていることが、2008年の市民意識調査結果のクラスター分析から導き出された「8つの市民像」に、象徴的にあらわれている。

その中でも気になるのが、「市民像4 健康不安と孤立感の強い向老期」層の存在である。年代的には、50代から70代の占める割合が高く、現役世代では収入の伸び悩み、年金世代では基礎年金と少ない職域年金に限定される状況を反映し、生活不安として「低収入、収入低下」を挙げ、人が5割を超え、「介護が必

要」、「重い病気やケガ」など健康面での強い不安を訴えている。

さらに、この層の大きなリスクとして、「近隣と疎遠」が7割、「親類と疎遠」が5割強、「信頼できる友人の不在」が5割弱、「家族の中で孤立」が3割と、人間関係での孤立をうかがわせる数値が示されている。

健康福祉局が2007年の高齢者孤立死の実態を調査したところ、区役所を通じて把握した同年4月から12月までの孤立死事例約130件のうち、男性が7割を占めた。

市民意識調査の回答者を性別で見ると、全体では男女半々のところ「市民像4」では男性が6割弱を占めており、孤立死事例との類似傾向が見て取れる。この層の市民は、総じて生活満足度が低く、喜びや生きがいのない人が多く、市政に対しても多くが不満を訴えている。

2 高齢期にこそ必要な「地域とのつながり」

本市においても、ひとり暮

らしの「独居高齢者」、高齢夫婦のみの「老々世帯」の増加が著しい。直近の2005年国勢調査によれば、当時の65歳以上高齢者約60万人のうち、独居高齢者が9・8万人、老々世帯が12・4万世帯（24・8万人）を占めており、高齢者の6割弱が「独居」または「老々」世帯という計算になる。2000年との比較でも、独居高齢者は5年間で32%、老々世帯は同じく29%も増加しており、このペースが続くと仮定すると、いわゆる「団塊世代」が高齢者になりきる2015年には独居高齢者17万人、老々世帯21万世帯に達することが見込まれる。

高齢期・向老期の男性には、定年退職後に地域に溶け込むことを苦手とする方が多いと言われている。阪神淡路大震災後の復興住宅における中高年男性孤立死の頻発は、自宅や配偶者を亡くしたショックから引きこもりがちな生活を送るうちに、食生活の乱れによる栄養不足やアルコール依存に陥り、誰に看取られることもなく死に至るといって、社会的孤立の典型的な結果で

あったと考えられる。

市内には、3・1万戸の市営住宅をはじめ、県営、都市再生機構等の公営住宅や民間のマンションが、郊外区を中心に随所に存在する。いわゆる「団地」での高齢化が急速に進み、近隣関係の希薄化とあいまって、高齢者の孤立によるリスクが既に高まりつつあるのが現状である。

高齢期には、一般に自ら意識的に社会的な関係性を築いていかなければ、新たな人間関係を結ぶ機会が乏しくなる。高齢期であればこそ、生活の場でもある身近な地域とのつながりを保つことが、より重要な意味をもつようになる。

3 「地域由来」がキーワード

地域には、高齢者のみならず、様々な世代の市民が暮らしている。そこに発生するニーズも多様であり、個々の取組を別々に進めるよりも、多くのニーズへ総合的に対応した方が効率的な場合もある。

白書第2章で紹介された、栄区の「お互いさまねっと公民町団地」の取組では、住民サ

ロンを含む拠点整備に向けて議論が進む中で、住民自らが主体となって地域活動に取り組み機運が高まっていった。

公田町団地では、もともと自治会や民生委員の活動や地域の自主活動が盛んであったが、住民相互の見守りのネットワーク強化と、住民サロンなどの拠点づくりの具体的なプロセスを通じて、行政や地域ケアプラザとの協働も深まり、団地としての意見もまとまっていった。その後、具体的な事業展開の主体として、自治会役員や民生委員を中心にNPO法人を設立することとなり、本年9月に設立認証に至っている。

また、瀬谷区の「南台ハイツの見守り拠点」でも、地域住民、社会福祉協議会、行政が協働して、市営住宅の目的外使用許可という枠組みを活用して拠点開設にこぎつけた。拠点運営スタッフの募集には、地域住民から10人以上の応募があり、「わが拠点」の意識の高まりのもとに、手づくりの運営が続けられている。

これまで、地域福祉の現場では、自治会町内会・民生委

員などの「地縁型組織」と、ホームヘルプや助け合いサービスを提供するNPOなどの「テーマ型組織」との協働の必要性が言われていた。しかし、これら2地区における取組では、地縁型組織とテーマ型組織が一体的に結成され、意思決定の迅速化を図りながらも地域密着で活動を展開することに、そうした活動が地域住民にとって一層身近な存在になっており、地域由来の強みをいかんなく発揮している。

4 今後の施策展開における「地域性」の視点

これからの施策展開を考える場合、全市的な観点とともに、常に「地域性」の視点をもちながら検討を進める必要がある。その意味で、白書第4章に示された地域分析の手法は、大きな示唆を与えてくれている。

福祉保健、地域支援等の分野の施策決定の場面を振り返ると、例えば地域ケアプラザ等の立地について、まず建設用地ありきで、地域住民の特

性を踏まえた決定ができたかどうか、必ずしも明確でない。要介護高齢者や障害者、子育て中のひとり親世帯等の分布を念頭に置けば、より適切な立地を検討できた可能性もある。

市民意識調査における定住意向については、1989年の76・8%からは低下したものの、2008年でも60・9%と高水準を保っている。自治会町内会加入率についても、2003年から2008年までの5年間に1割近く低下したとはいえ、都市地域としては高位の78・4%を維持しており、本市の強みの一つであるとも言える。こうした地域コミュニティの成熟度についても、施策検討を行う上で常に考えに入れておかなければならない属性である。

地域活動を支援する施策の検討に当たっては、住民ニーズの内容とともに、小地域ごとの年齢別構成や定住意向、自治会町内会加入率等のデータも念頭に置くことが必要である。地域住民の顔をどこまで思い浮かべながら施策立案を行うことができるかが、鍵になってくると考えられる。

5 地域支援施策への資源配分と区役所の施策立案機能の強化に向けて

本市の人口は、2005年基準の推計によれば2020年をピークに減少に転じるが、高齢者人口については増加の一途をたどり、「団塊世代」が75歳以上に達する2025年には、いよいよ高齢者100万人時代に突入することとなる。

一方、白書第4章で指摘されているとおり、郊外部では子ども世代の独立等により若年層の流出が起きている地域も出ており、地域活動の担い手を十分に確保できないことも危惧される。

しかし、高齢者の8割以上は元気な方々であり、60歳で定年退職後65歳の一般的な年金支給開始年齢までは継続して働く必要があるとしても、それ以降は地域活動の担い手として大きな期待が寄せられる層でもある。

これからの地域福祉の取組の展開においては、地域住民が主体的に参画する仕掛けをいかに組み込むかが重要とな

る。地域住民の発意を尊重しながら、地域独自の拠点整備などの「成功体験」を経ることで、地域の力量が向上する可能性が大いに含まれている。

現在、身近な地域・元気づくりモデル事業（市民活力推進局協働推進課所管）、地域の見守りネットワーク構築支援事業（健康福祉局高齢健康福祉課所管）など、地域支援施策に一定の予算配分がなされているが、市域全体からすれば、まだ不足している。また、栄区公田町団地や瀬谷区南台ハイツの事例では、各区役所内の関係課が相互に連携して、積極的に施策立案に関わり、プロジェクトの前進に大きく寄与している。

今後の地域支援施策の展開に向けて、公的施設の地域由来の団体への専用使用許可等の「費用のかからない施策」も含め、地域支援施策への本市の資源配分を増やすとともに、地域住民に最も身近な存在である区役所が主体的に施策立案機能を強化していく取組が不可欠と考えている。