

⑩ 福祉政策史 すべてを市民の幸せな暮らしを支えるため、社会の変化と共に歩む

はじめに

1 はじめに

福祉政策史には、福祉だけではなく保健や医療分野まで含まれている。

機構をみると、局については、平成14年度までは「福祉局」と「衛生局」の2局が所管していた。その後、福祉局から子育て支援事業本部が、衛生局から病院経営局が分かれ、平成18年度には、福祉保健医療部門を一体的総合的に担当する「健康福祉局」、こどもの福祉保健部門を担当する「こども青少年局」、市立3病院の経営を担当する「病院経営局」という、現在の組織体制になっている。区に関しては、昭和52年に福祉事務所が編入、平成6年に保健所（部相当）が編入され、平成14年に福祉保健センターが設置されている。

2 福祉・保健・医療

【昭和30年代】

今から約50年前の昭和30年代は、高齢化率も3%程度で、高度経済成長期でもあり、港湾労働者が出稼ぎ労働者が急増していた。そのような中、昭和36年4月に国民皆保険・皆年金制度が発足し、横浜市でも国民健康保険事業がスタートした。当時の被保険者数は290,141人だったが、平成20年4月に導入された後期高齢者医療制度へ75歳以上の方が移行する前には1,174,768人まで増加し、現在でも本市は908,796人の被保険者が加入する、日本最大の保険者である。

【昭和40年代】

平成22年に国立病院機構横浜医療センターが開院して整備計画が完了した。

昭和38年7月には、高齢者政策の起点となる老人福祉法が制定され、老人福祉に着目した単独の法律としては世界に類をみないものであった。それにより、老人福祉施設の体系が整備され特別養護老人ホームなどの3類系が創設されたが、利用は措置制度に基づき行われた。同年横浜市では、市老人クラブ連合会が発足し、当時の会員数26,353人、現在では121,269人ととなり、1,778クラブが地域に根付いた団体の1つとして積極的に活動を行っている。

また、昭和39年の東京オリンピック開催以降、健康体力づくりのムードが高まったこともあり、栄養改善事業や、良い歯のコンクール、健康週間行事等が実施された。

◆調査季報 第2号
特集 横浜市の行政水準
「1 社会福祉行政の比較分析」
「5 横浜市の衛生行政」

【昭和50年代】

昭和45年の大阪万博や昭和47年の冬季札幌オリンピックなどが開催されたが、昭和48年の石油ショックにより、日本の高度経済成長が終わりを告げた時代である。昭和43年には市の人口が200万人を超えているが、高齢化率はまだ約4.5%であった。

昭和48年は福祉元年とも言われ、老人医療費の無料化が実施された。横浜市では、老人福祉センターの設置が進められ、翌年4月から敬老特別乗車証制度が開始された。障害分野でも、これまでは市内に数えるほどの知的障害児・者施設があったが、昭和48年には障害者の当事者が主体となった団体として市在宅障害者援護協会（現障害者支援センター）が設立され、それを通じて市が地域訓練会や地域作業所へ助成と運営支援を実施するなど、連携が進められた。また、在宅生活を送る障害者を支援するため、在宅心身障害者手当の給付が開始

された。救急医療体制の充実の1つとして、昭和46年に休日急患診療所が西区で開所したことを皮切りに、平成7年には18区に展開している。

執筆

- 栗屋 しりべ
健康福祉局企画課企画係長
- 小田 友希子
健康福祉局企画課
- 池上 省吾
こども青少年局企画調整課
- 島根 正樹
こども青少年局企画調整課

衛生分野では、公害や環境汚染が進んだ時代でもあり、日本各地で公害病が問題になった。昭和42年には公害対策基本法が制定され、昭和47年には鶴見区の一部が公害指定地域に指定された（昭和63年に解除）。また、第二次ベビーブーム（昭和46～49年）に対応して、乳幼児歯科保健相談が全ての保健所で実施された。また、婦人科集団検診や、胃

がん集団検診が開始されたのも同時期である。

好景気の頃に労働者が集まった中区の寿地区では、衛生問題が深刻化していた。昭和49年には寿町総合労働福祉会館や市営住宅が開設され、パン券や宿泊券など（共に平成24年度廃止）の法外援護も開始された。

◆調査季報
第20号 特集 転換期の福祉行政
第41号 特集 都市と精神問題

【昭和50年代】

昭和50年代には、日本人の平均寿命が世界一（男性72・69歳、女性77・95歳）になった。この時点で、横浜市の高齢化率は約5・3%であったが、老人医療費が急増していくこと

に対し、国民の老後の健康保持と適正な医療の確保を図るため、昭和57年に老人保健法が制定された。これにより、老人医療費の自己負担が導入され、それに伴い、高齢重度障害者医療費援助事業が実施された。また、老人保健法に基づく保健事業として、40歳からの健康づくりを推進するために、成人老人健診のほか、健康手帳や訪問指導、機能訓練事業などが実施された。

その他に本市では、昭和51年に横浜シニア大学事業、昭

和55年にはシルバー人材センター事業を開始している。医療整備では、昭和56年に桜木町に救急医療センターが開設された。

さて、昭和56年は国際障害者年で、完全参加と平等がテーマであり、これに合わせて市国際障害者年推進協議会でも40ほどの事業を実施した。また、同年以降には、障害児・者とその家族の地域生活を支援する拠点として、本市独自施設である障害者地域活動ホームの整備が始まった。

◆調査季報
第45号 特集 「福祉」問題再考
第54号 特集 市民の医療と行政
第71号 特集 共生の時代
第80号 特集 高齢社会の課題

【昭和60年代～平成10年頃まで】

昭和61年ごろは住宅やオフィスビル等の建設ラッシュで好況であったが、平成3年にバブル経済が崩壊し、リストラの進行や非正規雇用の増加などにつながっていった。昭和60年には市の高齢化率も7%を超え、高齢化社会に突入した。翌年には市の人口が300万人を超え、平成6年に高齢化率が二けた（約10%）となっている。

平成元年に「地域福祉システム研究調査報告書」で新たな地域拠点整備の必要性が提

言されたことから、「よこはま21世紀プラン第3次実施計画」に日常生活圏に1か所ずつの「在宅サービス支援センター」

整備を位置づけ、平成3年には第二館目の「在宅サービス支援センター」（平成7年に地域ケアプラザに改称）が上飯田に開設された。現在では日常生活圏域（中学校区）に1か所をめざし、目標145か所に対して、平成25年9月時点で130か所まで整備されている。地域ケアプラザは、市民に身近な福祉保健の総合相談窓口であり、地域包括支援センターとして要介護者支援を行うとともに、介護予防や食事サービスなど地域の福祉・保健活動の拠点となる本市独自の施設である。

平成5年には、県下第一号の「市医師会港北訪問看護ステーション」が開設され、現在では市内に207か所となっている。平成9年にはハードとソフトのバリアフリーのまちづくりを進めるために、福祉のまちづくり条例を制定した。（平成24年には条例改正し、「横浜市高齢者、障害者等が円滑に利用できる建築物に関する条例」と二本化している。）

また、ソ連チェルノブイリ原子力発電所事故や英国でのB

SE（牛海綿状脳症）の発生、腸管出血性大腸菌O157の

集団食中毒事件の発生など、広域健康危機管理が注目される時代となり、食品の放射性物質検査を開始し、0157食中毒予防を目的とした食品衛生監視指導の強化を実施した。

健康づくりでは、昭和62年に肺がん検診が、平成8年には大腸がん検診が開始された。その他、妊産婦歯科事業や栄養・健康相談、骨粗しょう症予防事業、健康月間事業なども次々と導入されている。

昭和61年には、全国初の重度心身障害者通所施設として知的障害者通所更生施設「朋」が栄区に開所した。また翌年には、市総合リハビリテーションセンターが開所している。平成4年には障害者のスポーツ・文化活動等を進める場として横浜ラポールを開館、要介護高齢者及び精神障害者の在宅生活を総合的に支援するため、市総合保健医療センターを開設した。平成8年から、神奈川県・川崎市との協調体制により、精神科救急体制を整備した。

機構の再編も行われ、平成6年7月に保健所が区役所へ編入、福祉保健サービス課が設置されたことで、福祉と保

健の一体化が図られた。

◆調査季報
第84号 特集 福祉と民間活力
第123号 緊急特集
横浜市職員が見た阪神・淡路大震災「現地派遣職員の話」

【平成10年代】

経済活動が停滞し、失業率の増加が社会問題化し、格差社会が到来したといわれている。平成13年には高齢化率が14%を超え、高齢化社会になってからわずか16年で高齢社会に突入した。

平成12年には社会福祉基礎構造改革がスタートし、社会福祉事業法等八法の改正等が行われ、社会福祉制度が措置から利用・契約へと転換された。これにより、利用者の立場に立った制度の構築やサービスの質の向上、社会福祉事業の充実と活性化等が進められた。また、地域福祉の推進が謳われたことにより、横浜市でも平成16年に第1期地域福祉計画（5か年計画）を策定している。

さらに平成12年は、高齢期における最大の不安要因である介護を社会全体で支える仕組みとして、介護保険制度の導入という大きな動きがあった年でもある。介護保険の平成12年度の被保険者数は464,702人であったが、平成

25年4月現在では788,968人と、高齢化の進展とともに被保険者数が大幅に伸び、合わせて要介護認定者数も増え、介護給付費の急激な伸びにつながっている。

障害者支援施策では、平成15年に支援費制度が導入され、措置から契約へと転換された。また、平成18年には障害者自立支援法が施行され、身体・知的・精神の福祉サービスの提供の仕組みが一本化された。横浜市では、平成14年4月にこころの相談センターが市の精神保健福祉センターとして開所し、平成16年には障害者プラン（第1期）が策定されている。

疾病のほとんどを生活習慣病が占める状況となり、平成12年には健康日本21が21世紀の国民健康づくり運動として打ち出され、横浜市でも翌年には健康増進計画「健康横浜21（第1期）」を策定した。平成13年には我が国で初めてBSEが確認され、平成18年にはノロウイルスの大流行などにより、市民の食の安全・安心への関心が高まった。平成19年には機構を再編し、1保健所18支所体制へと健康危機管理体制を強化し、昭和31年に設置された横浜市衛生研究所においても、機能強化に向けた

機構改革を行っている。

また、横浜市では全国に先駆けて、被保護者の就労支援に取り組んでおり、平成14年からは就労支援専門員をモデル配置し、平成16年から全区展開し、保護費縮減などの成果を上げている。

◆調査季報
第141号特集 自治体における合意形成 「3地域施設の建設・運営と合意形成」 ⑤重症心身障害者の通所施設「朋」の運営とまち
第148号 特集 都市と健康
第156号 特集1 少子・高齢社会の家族と生活福祉
第158号 特集 地域から築く「新しい公共」

【平成20年代】

平成20年4月には、高齢者の医療の確保に関する法律が施行され、後期高齢者医療制度が導入されるとともに、医療保険には特定健診や特定保健指導制度が導入された。また、高齢者施策の充実も進み、平成20年から高齢者のための優待施設利用促進事業（濱ともカード）が、平成21年から介護支援ボランティアポイント事業（ヨコハマいきいきポイント）がそれぞれスタートした。その一方で、高齢者が誰にも看取られず孤立死に至るケースが社会問題化し、ひとり暮らし高齢者等を地域で見守る体制整備が課題となったことから、地

域の見守りネットワーク構築支援事業等が導入されている。

平成20年9月のリーマンショック以降、経済状況が悪化し、生活保護世帯が増加した。（20年度末39,358人↓21年度末44,131世帯）将来の貧困を防ぐために、平成21年から学習支援事業のモデル実施や、平成24年からは教育支援専門員の配置が開始されている。

平成21年には、新型インフルエンザ（H1N1）の発生に対し、新型インフルエンザ対策行動計画に基づいて対応した。また同年には第2期地域福祉保健計画（5か年計画）や、障害者プラン（第2期）が策定され、平成22年には市在宅心身障害者手当が廃止となり、将来にわたるあんしん施策へ移行し、一律の現金給付から真に必要なとされる制度やサービスの提供へと変更された。続けて、市障害者後見的支援制度の開始や移動情報センター、多機能型拠点の開所などがあんしん施策の中で展開されている。さらに、「食」を通して、市民の健康と豊かな人間性を育み、高めることを目的に、横浜市食育推進計画が策定されるとともに、生活習慣病対策を通じて健康寿命の延伸を図る健康横浜21（第2期）がスタート

した。

平成23年3月には東日本大震災が起こり、危機管理体制が見直されるきっかけとなった。原発事故直後から市民等の不安相談や空間線量測定、水・食品中の放射性物質検査を開始した。

また、平成22年には社会福祉審議会において、横浜における持続可能な福祉社会の構築に関する検討を行い、答申として「自助・共助・公助のあるべき方向性」と、「2025年への提言」（つながり方、働き方、住まい方）をいただいている。

◆調査季報
第166号 特集 「協働」から「地域運営」へ
第169号 特集 東日本大震災と横浜 「5後方支援活動から見た被災地支援」

【現在、そして将来へ】

本市でも平成25年1月には高齢化率が21.3%となり、高齢社会になってからわずか12年でいわゆる超高齢社会に入っている。平成31年の市の人口のピークを過ぎてもしばらくは高齢化率がさらに高くなると推計されている。

平成25年8月、国においても「社会保障制度改革国民会議報告書」確かな社会保障を将来世代に伝えるための道筋として報告書がまとめられた。

人口減少・超高齢社会の到来は、私たちの暮らしを支えてきた社会保障制度のあり方にも大きな変革を迫っている。持続可能な活力ある超高齢社会を築くためには、医療・介護サービスの充実に加え、官民連携による予防・自立を重視した施策への転換が必要である。また、高齢者の皆様が、経験や知識を最大限に発揮し、地域の中で活躍できる施策を展開することが求められている。

「今日の安心、明日の安心、そして将来の安心」の実現に向けて

健康福祉局では、将来に向けて、子どもから大人まで福祉・保健・医療の各分野における市民生活の安心・安全を確保するため、市民の皆様の「安心」の実現に向け取組を進めます。

- ①誰もが地域で安心して暮らせるよう、地域の支え合いの取組を推進
 - ②介護が必要になっても安心して暮らせるよう、必要なサービスが切れ目なく提供される地域包括ケアシステムの実現
 - ③障害者の「将来にわたるあんしん施策」の推進
 - ④セーフティネットの充実と生活保護受給者の自立支援や生活困窮者支援
 - ⑤医療政策の総合的な推進と地域医療体制の確保と充実
 - ⑥健康づくりや生活習慣病予防の普及、がん検診等の受診促進、感染症や食中毒対策の推進
- などの施策に着実に取り組んでいきます。

3 児童福祉

「児童福祉法」は、戦後の困窮する子どもへの保護、救済とともに、次代を担う子どもへの健全な育成を図るため、昭和22年に制定された。

従来少年教護法・児童虐待防止法などの対象が要保護児童等一部の児童に限られ、消極的な内容であったのに対し、児童の「保護」から「福祉」への転換を図った法律であり、現在まで児童福祉の基盤として位置づけられている。

また、その他にも、母性並びに乳児及び幼児の健康の保持及び増進を図るための「母子保健法」、母子家庭等及び寡婦の生活の安定と向上のための「母子及び寡婦福祉法」、児童に対する虐待の禁止、予防、早期発見、児童の保護等を定めた「児童虐待の防止等に関する法律」などの個別の法律による施策の充実が図られているところである。

【少子化対策】

児童福祉に関する基本的な法体系の整備により、児童を取り巻く福祉環境の整備、促進が図られることになるが、平成に入り、児童福祉の対象となる子どもが少なくなる

「少子化」という新たな問題が顕在化する。平成2年の「1・57ショック」を契機に、政府は、出生率の低下と子どもの数が減少傾向にあることを問題と認識し、仕事と子育ての両立支援など子どもを生み育てやすい環境づくりに向けての対策の検討を始めた。

平成6年、今後10年間に取組むべき基本的方向と重点施策を定めた「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」（エンゼルプラン）が策定された。

その後、平成11年の「少子化対策推進基本方針」とこの方針に基づく「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について」（新エンゼルプラン）が策定された。新エンゼルプランは、これまでの保育サービスだけでなく、雇用、母子保健・相談、教育等の事業も加えた幅広い内容となった。

本市においても、地域版エンゼルプランとして「少子社会の中で、社会全体で子育てを支援し、子どもが健やかに育つまち 横浜」を基本理念とした「子育てが楽しいまち 横浜プラン」を平成10年1月に策定し、家庭養育機能をサポートするシステムづくり、子供が権利を保障され、健や

かに育つ環境づくり、少子社会に対応した社会・経済のシステムづくりを目標に取組を進めていった。

【次世代育成支援対策推進法】

家庭や地域の子育て力の低下に対応して、次世代を担う子どもを育成する家庭を社会全体で支援する観点から、平成15年に地方公共団体及び企業における10年間の集中的・計画的な取組を促進するため、「次世代育成支援対策推進法」が制定された。この法律は、父母その他の保護者が子育てについての第一義的責任を有するということを基本的認識とし、各自自治体が「次世代育成支援行動計画」を策定することになった。

本市においても、このような国の動きにあわせ、平成15年度から17年度までの時限的組織として、「子育て支援事業本部」を設置し、待機児童対策や放課後児童施策、市民主体の子育て支援策の充実等に取り組んで行った。さらに、平成18年度には、事業本部を発展的に解消し、福祉局、衛生局、教育委員会、市民局の子ども・青少年に関する部署を再編した「こども青少年局」を設置し、生まれる前から乳幼児期を経て青少年

に至る、ライフステージを縦断する一貫した支援と、福祉・保健・教育などの施策分野を横断する取組を推進している。

また、組織体制の確立とともに、平成17年度から21年度までの「前期計画（かがやけ横浜こどもプラン）」、平成22年度から26年度までの「後期計画（かがやけ横浜こども青少年プラン）」を策定し、施策を推進するための組織体制と行動計画が一体となった取組を進めている。

【保育所待機児童ゼロ】

本市は、平成25年4月に「保育所待機児童ゼロ」（注1）を達成するが、この取組は「横浜方式」として国やメディアによって広く紹介され、国の「待機児童解消加速化プラン」に反映されることになる。

また、「子ども・子育て関連3法」の審議過程においては、「衆議院の中央広聴会（平成24年6月）」への市長出席、「少子化危機突破のための緊急対策（平成25年6月、少子化社会対策会議決定）」の検討の場となった「少子化危機突破タスクフォース」への市長参加、消費税増税にあたって国が有識者から意見を聴く「集中心検会合（平成25年8月）」で

の市長の意見表明など、国の様々な会議等で、本市の待機児童対策が取り上げられた。

【これからの子ども・子育て支援】

平成27年度に施行予定の「子ども・子育て支援新制度」においては、現行の「かがやけ横浜こども青少年プラン」の理念を継承しつつ、子ども・青少年の一人ひとりが自分の良さや可能性を大切に、自ら豊かで幸せな生き方を切り開く力、地域がともに温かい社会をつくり出していく力を育むことができるように、取組を充実、強化していく必要がある。さらに、少子高齢化や生産年齢人口の減少が進展する中において、切れ目のない子ども・子育て支援の推進の他に、教育環境の充実、若者の就労や女性の活躍の推進、ワーク・ライフ・バランスの真の実現なども含めた、「横浜では、産み育てる・学ぶ・働くが叶う」ような、総合的な「横浜の未来のまちづくり」を推進していくことが重要である。

（注1）詳細は調査季報第172号特集「横浜の子育て支援」を参照