

# 横浜における持続可能な福祉社会の構築について

自助・共助・公助の新しい関係構築に向けて

— 答申書 —

平成 23 年 3 月 7 日

横浜市社会福祉審議会



## はじめに

横浜市社会福祉審議会（以下「審議会」という。）は、2010年8月13日、横浜市長から、団塊の世代が75歳に達する2025年を見据え、行政や地域が果たすべき役割や、高齢社会における支え合いのあるべき姿など、横浜における持続可能な福祉社会の構築について検討するよう諮問を受けた。

これを受け、審議会は、社会福祉法第11条第2項及び横浜市社会福祉審議会運営要綱第3条第3項により、臨時の専門分科会（「横浜における持続可能な福祉社会の構築に関する専門分科会」。以下「専門分科会」という。）を設置した。

専門分科会では、横浜の現状を分析するとともに、今後のあるべき姿や方向性、そのために行うべき具体的な行動について議論を重ね、その後、平成23年2月に開催された審議会総会において、分科会での検討内容について更なる審議を行った。

各種データが示す今後の変化は、急速な高齢化に加え、若年世代の未婚化や雇用不安など決して楽観視できるものではない。一方で、ことさら負の側面を強調し、危機感ばかりを募らせるのも適切ではない。そこで、審議にあたっては、希望の持てる福祉社会の構築に向けて、どのような施策が効果的なのか、そのヒント・解決の糸口を探ってきた。

本審議会は、社会福祉法において「社会福祉に関する事項（児童福祉及び精神障害者福祉に関する事項を除く。）を調査・審議する」とされているが、答申に向け、市内人口の年齢構成の問題や経済・雇用の問題など、様々な社会問題を多角的にとらえて議論してきた。今後、具体的施策を検討するにあたっては、本答申の趣旨を汲んでいただき、子育て支援や経済活性化、まちづくり等との連携をより一層進め、ぜひ実効性のある取組を進めていただくことを期待している。

ここに、これまでの検討結果をとりまとめ、答申する。

2011年（平成23年）3月  
横浜市社会福祉審議会  
委員長 佐々木 寛志

## 目次

<b>1 横浜を取り巻く状況</b>	<b>1</b>
（1）今後予想される変化	1
（2）様々な市民像	6
（3）まとめ	7
<b>2 横浜における福祉社会構築の方向性とは</b>	<b>8</b>
（1）自助の領域のあるべき方向性 ～市民主体の領域～	8
（2）共助の領域のあるべき方向性 ～地域主体の領域～	11
（3）公助の領域のあるべき方向性 ～行政主体の領域～	15
<b>3 2025年への提言</b>	<b>19</b>
（1）人口減少・超高齢社会に向けて今後取り組むべき課題	19
（2）取組の進め方	21
<b>関連資料</b>	<b>23</b>
（資料1）諮問文	24
（資料2）分科会委員名簿	25
（資料3）分科会開催経過	26
（資料4）関連データ	27

# 1 横浜を取り巻く状況

## (1) 今後予想される変化

いわゆる団塊の世代が 75 歳となる 2025 年とは、どのような社会となるのか。

さまざまな変化が予想され、その姿を描くことは非常に困難であるが、このうち、変化の度合いや影響が大きいと思われるものについて、以下のとおり整理した。

### ①年齢構成の変化（それに伴う福祉サービスへの需要の拡大）

#### ○急速に進む高齢化

横浜市においても少子高齢化は進行し、2025 年には市内の人口の高齢者人口は約 100 万人となる見込みである。これは市内人口の 26.8%であり、4 人に 1 人以上が 65 歳以上の高齢者となる見込みである。

横浜市の特徴として、2025 年においても高齢化率は全国平均に比べて低いと見込まれるものの、2005 年と比べた指数（増加率）は全国水準よりも高く、高齢化のスピードが速いという点があげられる。

#### ○要介護認定者数は市内で約 20 万人に

2000 年の介護保険導入以降、要介護認定者数は年々増加しており、2025 年には、19.6 万人が要介護の認定を受けると推計され、これは 2010 年 1 月 1 日時点の 1.75 倍である。

#### ○75 歳から要介護認定率は急増

介護保険の要介護認定率を年齢別に見ると、65～74 歳（前期高齢者）では約 5%、75 歳以上（後期高齢者）では約 30%となっている。つまり、前期高齢者の大半は「元気高齢者」であり、本当の「介護問題」は後期高齢者の課題である。したがって、団塊の世代が 75 歳以上となる 2025 年頃に、介護ニーズが飛躍的に高まることが予想される。

#### ○少なくとも約 10 万人が認知症高齢者に

これまでの経験値から、要介護認定を受けた高齢者の約半数に、認知症の何らかの影響が見られることがわかっている。この傾向がそのまま続けば、2025

年には、少なくとも  $19.6 \text{ 万人} \times 50\% = 9.8 \text{ 万人}$  が認知症高齢者になると推定される。

## ②家族の変化

### ○高齢者の70%程度が単身又は夫婦のみ世帯に

65歳以上の高齢者のいる世帯において、単身及び夫婦のみ世帯の割合は一貫して増加している。このペースで増加を続けると、2025年には高齢者の70%程度が単身又は夫婦のみ世帯となる可能性がある。

### ○「単独世帯」が今後最も多い世帯類型に

横浜市将来人口推計によると、家族類型別世帯数の割合が、2025年には「夫婦と子供からなる世帯（核家族）」よりも「単独世帯」のほうが多くなり、「単独世帯」が最も多い世帯のタイプとなると見込まれている。

今後も、核家族化以上に単独世帯化が進み、世帯規模はさらに小規模化していくであろう。

### ○未婚率・離婚率の上昇により、単独世帯はさらに増加

横浜市の生涯未婚率（50歳時点での未婚率）の推移を見ると、1990年以降、男女ともに上昇傾向にある。また、若年層の未婚率も同様に上昇しており、30～34歳の男性の未婚率は2005年時点で約半数で、1980年と比べて約20%上昇している。

婚姻件数が減少する一方で、離婚件数は増加している。1990年代に大きく増加し、2005年時点での離婚率は2.06%となっている。

こうした傾向が今後も続けば、単独世帯はますます増加すると見込まれる。

（2005年時点では30.2%が単独世帯である）

## ③地域の変化

### ○郊外部の団地を中心に、コミュニティの次世代継続が困難な地域が発生

主に1960年代後半から1970年代にかけて開発された郊外部の団地において、若年層の転出と高齢者の増加が同時に進んでおり、地域コミュニティの次世代への継続や高齢者の福祉についての取組みが必要となっている。

### ○自治会町内会への加入率は逡減傾向だが、依然高水準

自治会町内会の加入率は 8 割弱となっており、大都市の中では高い水準である。また、加入世帯数は毎年増加しているが、加入率は逡減傾向にある。

### ○市民活動への参加意欲が減少

2006 年度の市民意識調査で「市民活動に参加してみたいとは思わない」と回答した市民は約 3 分の 1（34.1%）となっており、1995 年の調査と比較して、参加を希望しない市民の割合（19.4%）が、約 15%増加している。

2010 年度は、「市民活動に参加してみたいとは思わない」が 41.8%となり、この 4 年間で市民活動への参加意欲はさらに低下している。

### ○隣近所との付き合い方は希薄化

隣近所との付き合い方について、隣近所の「顔も良く知らない」という市民が増加する一方で、「困ったときに相談したり、助け合ったりする」割合は減少し続けている。

### ○NPO法人の数は、一貫して増加

横浜市内には 1,200 を超える多数のNPO法人が存在しており、一貫して増加している。このうち約 6 割が保健医療・福祉分野で活動している。また、訪問介護の事業主体の中で、NPO法人が全体の 13%を占めている。（2010 年 1 月時点）

## ④技術・コミュニケーションの変化

### ○インターネットの普及率は、すでに 8 割弱に

総務省の 2009 年度通信利用動向調査によると、2009 年末のインターネット利用者数は、9,408 万人、普及率 78.0%となっている。近年、増加率は鈍化したものの、依然として増加傾向である。

特に、65～69 歳の利用率は、2008 年末の 37.6%と比べて 2009 年末には 58.0%と、他の年齢層と比較して大幅に増加している。

### ○ICT<sup>\*1</sup>を活用したコミュニケーションが活発化

総務省の「ソーシャルメディアの利用実態に関する調査研究」によると、ブログの利用率が 77.3%となるなど、ICTを活用したコミュニケーションが活

発化している。

また、“きずな”が近年薄れてきていると感じている人の3割強が、ブログやSNS（ソーシャルネットワーキングサービス）により「友人・知人のきずなが深まった」と答えており、ソーシャルメディア<sup>※2</sup>の活用によるきずなの構築が徐々に浸透してきている。

※1 ICT：Information and Communication Technology（情報通信技術）

※2 ソーシャルメディアとは、ユーザーが情報を発信し、形成していくメディアのこと。個人が発信する情報が不特定多数のユーザーに対して露出され、閲覧したユーザーは返信することができる。ユーザー同士のつながりを促進する様々なしかけが用意されており、互いの関係を視覚的に把握できるのが特徴。ソーシャルメディアの例として、ブログ、SNS、動画共有サイト、掲示板などがあげられる。

## ○民間の技術開発が活発化

少子高齢化をビジネスチャンスととらえ、介護ロボットの開発や、新たな宅配サービスの提供など、民間企業等による新たな技術やサービスの開発がすでに活発に行われているが、こうした動きは今後も続いていくと考えられる。

## ⑤雇用の変化

### ○就職氷河期世代を中心に、失業者数が増加

1970年代以降、横浜市の完全失業率は、男女とも上昇傾向にあり、2005年には男性で5.7%、女性で4.8%となっている。

また、年齢別の完全失業者数の変化を見ると、特に就職氷河期世代の20代～30代前半で増加が著しく、高水準で固定化されていく恐れがある。

### ○女性の労働力率は向上

1980年代以降、ほぼ全年齢階級で女性の労働力率が高くなってきており、特に20代後半の伸びが大きい。

今後も、雇用者として家庭の外で働く女性が増えていく傾向は続いていくことが見込まれる。

### ○非正規雇用と賃金格差が拡大

1990年代以降、長引く不況や経済のグローバル化に対応するために、主に人件費抑制を目的として、正規雇用から賃金の低い非正規雇用へシフトした企業



が多くあったため、男女ともに非正規雇用者数と割合が増加している。

また、正規雇用者と非正規雇用者の仕事から得る収入には大きな差がある。

## **⑥行政の変化**

### **○福祉分野の経費は一貫して増加し、財政の硬直化が進行**

横浜市も、高度成長期には毎年約 300 億円の税収増が続いた時期もあった。ここ 10 年間、個人市民税が伸び悩む中で本市の決算額は縮小傾向にあるが、福祉分野の経費（社会福祉費、老人福祉費、児童福祉費、生活保護費等の合計）は一貫して増加し、2009 年度決算（一般会計）で歳出全体に占める割合は 32.0% となっている。

また、税収などの一般財源のうち、人件費や扶助費などの義務的経費が占める割合を示す「経常収支比率」は増加の一途である。2009 年度決算では経常収支比率が 95.8% となっており、財政の硬直化が進んでいる。

### **○行政需要は増大・多様化**

本市では膨大な施設を保有しているが、昭和 40 年代以降の人口急増期に集中整備した施設が老朽化を迎えるため、今後、保全費の増加が見込まれる。

一斉に老朽化する社会資本ストックへの対応も必要であるが、そのほかにも、低迷する経済への対策、深刻化する環境問題、防災・防犯への対応など、行政に対する需要はさらに増大・多様化していくと考えられる。

### **○地方分権の流れに伴い、地方自治体の責任・役割は増大**

さまざまな行政課題に対して中央政府が画一的に意思決定を行うのではなく、地域の課題への対応は地域が考え、柔軟に行動する「地方分権」の流れは今後加速すると考えられる。こうした中、地方自治体としての横浜市の責任と役割は、ますます大きくなっていくと見込まれる。

## （２）様々な市民像

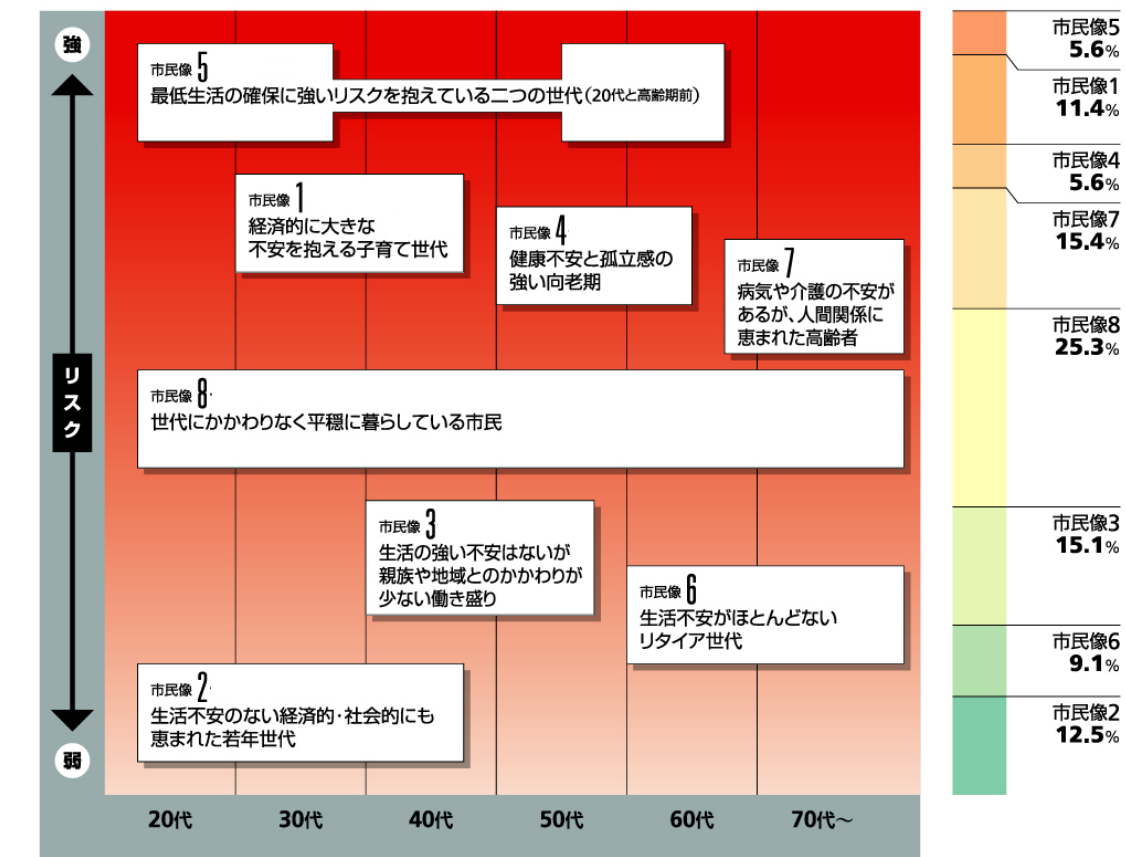
ここまで、分野ごとに予想される変化を整理してきたが、こうした変化に直面する「市民」とは、どのような姿なのか。施策の対象となる市民について、具体的なイメージを整理する。

横浜市民生活白書 2009 では、次のような8つの市民像が示されている。

「健康不安と孤立感の強い向老期」の方が5.6%いる一方で、「生活不安がほとんどないリタイア世代」も9.1%も存在しており、高齢者というひとくくりで一律の政策展開を図ることには疑問が残る。

また、「最低生活の確保に強いリスクを抱えている」のは高齢期前と20代の若年世代である。超高齢社会の到来は、高齢者数の増加に対応するための人材や財源の不足が問題となっていることも確かであるが、雇用不安などにより若年世代も大きなリスクにさらされており、このまま策を打つことができなければ、2025年には、社会の高齢化に伴う人材・財源不足と若年世代の弱体化という2つの大きな課題を背負いかねない。

■ 8つの市民像（横浜市民生活白書 2009 より抜粋）



### (3) まとめ

今後想定される変化（年齢構成、家族、地域、技術・コミュニケーション、雇用、行政）や様々な市民像を踏まえ、次の3つの点を念頭に、横浜における福祉社会構築のあるべき方向性を考えていくこととした。

#### ○超高齢社会の問題を、高齢者の問題として特化しない

横浜の「8つの市民像」から言えるのは、2025年の問題は高齢者のみの問題ではないということである。年齢構成、家族や地域、雇用状況の変化は、各世代のリスクを高める恐れがあり、社会構造全体の問題として、若年世代も含めて考えていく必要がある。

#### ○課題への対処療法ではなく、あるべき姿から逆算して考える

今後横浜市民が直面する変化は、公助を中心に構築された戦後の福祉社会システムの条件を大きく変えるものである。持続可能な福祉社会を構築していくためには、既存（公助中心）の社会システムの延長線上で対策を講じるだけでは不十分である。

市民の自立（自助）や、地域での支えあい（共助）も含め、今後の福祉社会の“あるべき姿”を見据え、その姿の実現に向けて、具体的な行動を考えていく必要がある。

#### ○地域や市民の力を最大限に引き出し、未来の横浜を創り出す

人口 368 万人を誇り、全国で最大の基礎自治体である横浜の市民の力は、全国のどこの自治体にも勝る力を有している。市内への転入と市外への転出は、高度経済成長期をピークに、その後も一定の人口流動が続いているが、市民意識調査によると、8割近くもの市民が横浜に愛着や誇りを感じている。

人口が多ければ、もちろんそれだけ課題も多いが、絶対数として地域や市民の力が大きいということは、その力をつなぐことができれば大きな課題を乗り越える力となりうるし、また、成功の秘訣を市内に展開すれば、その効果も非常に大きい。

比較的高い自治会町内会への加入率、1,200 を超えるNPO法人など、これまでの横浜が市民の力と意欲によってつくられてきたことを踏まえ、地域や市民の力を最大限に引き出し、未来の横浜を創り出すという発想が重要である。

## 2 横浜における福祉社会構築の方向性とは

市民の基礎的な生活を支えるのが社会保障制度（公助）であり、生活保護や年金・保険制度などは、基本的には「所得の再分配」を行うことで、市民の経済的な保障を提供してきた。

しかし、こうした所得の再分配では、人口が減少する一方で受給者たる高齢者の比率が上がれば、社会全体の負担は重くなる一方である。総人口に占める生産年齢人口の割合が一定以上であれば、こうした社会保障制度は効果的に機能してきたが、今後見込まれる人口構成の変化を考えると、従来の社会保障（公助）だけでは、将来にわたって市民に安心を提供できないことは、明らかである。

超高齢化する横浜を支えていくためには、既存の公助のほころびを直すことにとどまらず、市民の自立（自助）を支援し、地域でお互いに助け合う仕組み（共助）を強化するとともに、それらを公助とうまく組み合わせ、社会の力を総動員することが必要不可欠である。

本答申においては、まず自助・共助・公助の領域のあるべき方向性と、実現に向けた視点について、以下に示すこととする。

### （１）自助の領域のあるべき方向性 ～市民主体の領域～

国民皆保険・皆年金制度が発足した 1961 年当時、日本の平均寿命は男性で 66.03 歳、女性で 70.79 歳であった。その後、平均寿命は大幅に延伸し、2005 年の横浜市の平均寿命は、男性 79.8 歳、女性は 86.2 歳となっている。客観的な比較データはないものの、社会保障の制度設計時点と今日では、65 歳の“健康度”は大きく異なってきたのではないだろうか。

平均寿命が 80 歳を超える今日では、統計上の「高齢者」となる 65 歳は、健康面においても、また、経済活動の面においても、まだまだ現役という方が大多数である。

持続可能な福祉社会を考えていくうえで、若年層（生産年齢人口）を「支援する側」、高齢者を「支援される側」という考え方から脱却し、すべての市民が自立して生涯現役となるよう、経済活動を活性化したり、健康面での自立を促進したりすることが重要である。

**【方向性①】 高齢者の現役化などにより、経済面での自立度が高まっている。**

高齢者の就労の機会が創出され、高齢者が若者とともに働き、社会の担い手として位置づけられることや、地域で活躍してもらうことは、地域の活性化に大いに効果があると考えられる。一定の年齢で一斉に引退するのではなく、これまで培ってきた知識やノウハウを生かしつつ、現役世代のような勤務形態ではない、高齢社会にあった、柔軟な働き方があってしかるべきである。

また、高齢者を狙った悪質商法による被害事例も後を絶たないが、経済面での自立度を高めるため、様々なサービスを安心して享受できるよう環境整備を進めることも重要である。

**視点① 高齢者も活躍できる場を確保する**

- 経済的な活動を活発化させるためには、たとえば、地域での雇用ニーズに対し地域の人材を供給する、いわゆる「地産地消型の労働市場」を拡大させるなど、高齢者も活躍できる場を確保する取組が効果的である。
- 高齢者、専業主婦、学生等を担い手に、賃金よりも働き方（時間や回数などの自由度）を重視した「生活課題解決型サービス業」などの新しい労働モデルも効果的である。

**視点② 市民の消費活動を促進する**

- 公共サービス、民間サービスを問わず、より多くのサービスが市内で供給されれば、消費者である市民の利便性を向上させるとともに、地域経済の活性化という観点からも、歓迎すべきことである。
- 超高齢社会を迎えるにあたって、企業、大学、NPO法人など、様々な主体が新たなサービスの検討・開発を進めている。例えば、所得を確保するための資産活用サービスや、インターネットを通じてより安いコストで共同購入する仕組み、新たな宅配サービスなどが挙げられる。
- その一方で、新サービスに対する分かりにくさ、不便さ、あるいは悪質なサービスへの不安などが存在し、新たなサービスの登場が、即消費につながらない面もある。
- 市民がさまざまなサービスを安心して享受でき、経済的な活動が活性化されるよう、新たなサービスを消費するにあたってのハードルを一つ一つ行政が中心となって取り除いていくことも効果的である。

## **【方向性②】健康づくりに対する取組が進み、健康面での自立度が高まっている。**

自立した暮らしには、健康の維持が大前提となるが、特に壮年期から高齢期において、毎日の生活の舞台である身近な地域で、楽しみながら健康を維持していくことが重要である。

一人ひとりが健康を維持できることは、本人にとってのメリットのみならず、医療や介護給付の抑制にもつながり、健全な財政運営にも寄与する。

また、健康面での自立は新たなサービスなどの需要を喚起し、経済活性化への貢献も期待できる。

### **視点① インセンティブ（動機）をつくる**

- 健康面での自立に大切なのは、本人が健康に対する意識を持ち、健康維持に向けて自ら行動することである。健康の維持は当然本人にとってメリットのあることだが、予防的な取組は実際には難しく、予防の取組を促すためには、インセンティブづくりが効果的である。
- 動機づけのアイデアとしては、たとえば次のようなものが挙げられる。
  - 市民が自ら進んで健康づくりや介護予防に取り組むようになるようなポイント制度の創設
  - 行政が行う入札や指定管理者制度等の選定において、事業者の行う健康増進・予防の取組を指標化し、評価することで、事業者の取組を促進
  - 地域の公園や小学校でのラジオ体操などを実施し、「そこへ行くのが当たり前」と思ってもらえるような仕掛けづくり（子供たちが来ると、その親が来て、また地域の人たちも出てくるようになる）
- 「健康づくり」を活用し、他世代と楽しみながら交流することは、地域のつながりづくりや、若年層の地域参加などにもつながる。

### **視点② 健康政策の効果を高める**

- 生活習慣病予防対策をはじめとする健康政策の効果を高めるためには、ポピュレーションアプローチ<sup>※1</sup>とハイリスクアプローチ<sup>※2</sup>のそれぞれの観点から、両者を適切に組み合わせることが重要である。

※1、※2 危険度が高い者に対して、その危険度を下げるよう働きかけをして病気を予防する方法をハイリスクアプローチと呼び、集団全体に対して働きかける方法や環境整備をポピュレーションアプローチと呼ぶ。

## (2) 共助の領域のあるべき方向性 ～地域主体の領域～

人々の協調行動を活発にする「信頼性」「互酬性」「市民参加のネットワーク」といったソーシャル・キャピタル（社会関係資本）が充実している地域では、地域経営が効率的に機能するほか、人々の安心感を醸成する可能性があるとの研究成果も多数報告されている。

自治会町内会への加入率は逡減傾向にあるが、このまま地域における協力関係が弱まっていけば、地域経営は困難となり、不安感が高まっていく恐れがある。少子高齢化が進む中で、地域社会が自らソーシャル・キャピタルを充実させ、自前の知識や資源で問題を解決していくことが重要である。

近年、長寿化や子育て、環境、まちづくりなどの社会的な課題をビジネスの手法で解決する「社会的企業（ソーシャルビジネスやコミュニティビジネス）」が注目を集めている。持続可能な福祉社会構築のためには、事業として地域で公共的サービスを提供し、その対価を受領するという形態も、今後の共助を考えていくうえで大切な役割を担っていくと考えられる。

**【方向性①】** 地域への愛着をもった市民が、それぞれの得意な分野を生かし、地域の活動に積極的に参加する意識が醸成されている。

近年、地球環境への関心をはじめとして、市民の社会貢献に対する意識は高まってきている。こうした関心の対象が、環境問題にとどまらず、福祉社会への貢献にも向けられ、地域への愛着をもった市民が、それぞれの得意な分野を生かし、地域活動に参加する意識が醸成されていることが、共助を育むうえで何よりも必要である。

### 視点① 参加したくなる「きっかけ」をつくる

- 例えば学生に「地域活動をやらないか」とか「商店街活性化を一緒にやろうか」と言っても誰も反応しない。おもしろい機能をつけるとか、職員やコーディネーターの発想、着眼点を変えるような機会を与えることで、大きく変わっていくと考えられる。
- 地域活動＝ボランティアというのではなく、「互酬性」を担保することで、一定の収入を確保し、活動を促進するということも効果的である。

## 視点② 多様な参加の仕方を作る

- これまで地域活動に参加したことのない人が、活動に参加するには、越えなければならない高いハードルが存在する。しかし、現在の仕事の延長上に、地域活動への参加という道があれば、比較的ハードルが低いのではないかと。最近では、プロボノ（pro bono）という形の社会貢献の動きも見られる。これは、自分の職能と時間を提供して社会貢献を行うことである。
- 金銭的な支援は難しくても、個人が業務で習得したスキルを生かして、その一部を社会に還元したり、遊休化している資産を貸し出したりするなど、画一的でない、多様な参加の仕方を示すことも重要である。

## 視点③ 学校教育と連携する

- 地域活動を活性化するうえでは、経済的（金銭的）な価値のみならず、地域活動が活性化することへの価値を認めるなど、新たな価値観の醸成が重要である。しかし、新たな価値観の醸成は一朝一夕にできるものではなく、学校教育との連携など、引き続き地道な取組が必要である。
- 横浜市では、横浜（まち）の特色（自然、歴史、文化）や毎日の生活の中から問題を見つけて解決していく学習として、多くの人とかかわりながら体験を通して学習する『横浜の時間』が推進されている。例えば、こうした時間を活用して、横浜を教材にした学習を推進し、横浜（まち）に誇りや愛着を感じ、地域や社会に貢献しようとする広い視野を育むことも効果的である。

## **【方向性②】市民の地域活動を支える組織や仕組みが効果的に機能している。**

自治会町内会など地域に根差した組織（地縁組織）は、地域活動の担い手として非常に重要な役割を果たしているが、情報化やネットワーク化により、旧来の社会システムを凌駕するスピードと量で公共に対する需要が出てきている。こうした需要に対して柔軟に、迅速に responding していくためには、NPO法人をはじめとした様々な団体と連携していくことが必要である。

また、地域活動は相互の信頼によるところが大きく、新しい団体が、一朝一夕に地域で活躍できるわけでもない。地縁組織の活動と、志縁組織（NPO法人、ボランティア団体等）の活動が連携、時には融合し、地域における「共助」が効果的に機能していることが大切である。



### 視点① 地縁組織と志縁組織の強みを生かす

- 家族の変化や、自治会町内会の加入率の状況、NPO法人数の伸びなどを勘案すると、地域活動の担い手も変わっていくことが考えられる。
- 地縁組織と志縁組織（NPO法人、ボランティア団体等）には、それぞれ強み・弱みがある。「連携ありき」ではなく、それぞれが目標を共有し、互いの有する強みを活用して弱みを補完するような連携（Win-Winの連携）を進めることができれば、地域活動の担い手として非常に高い効果が期待できる。

### 視点② ICT（情報通信技術）により「顔の見える関係」を補完する

- 最近では、ICTを活用して、インターネット上のバーチャルなコミュニティも築かれつつある。ICTのコミュニケーションツールを活用して失われた地域の絆を再生・再構築し、疲弊した地域社会を回復する効果については、総務省の情報通信白書でも検証されている。
- あくまでも顔の見える関係がないと、なかなか地域コミュニティの「主役」にはなれないと考えられるが、今後の暮らしの中でICTの与える影響が大きくなることは確実であり、顔の見える関係を補完するものとして、活用していくことが重要である。

### 視点③ 人材育成など、組織の活性化策を組み込む

- 子育て世代、小学校や中学校のPTA関係の集まりの人たちが活気づくと、地域が活気づくことが多い。
- 地域の取組は往々にして「次に続く人がいない」という課題に直面する。地域活動を通じて、「成長する（させる）」という観点を常に持つことで、次の世代の育成にもつながる。
- 多世代の交流促進や、活動を通じて成長する仕掛けなど、組織の活性化策をあらかじめ組み込んでいくことが重要である。

### 視点④ 地域ケアプラザなどを中核に、様々な活動をランチ化する

- 横浜市の地域ケアプラザは、横浜市独自の施設として地域の福祉・保健活動を支援し、サービスを身近な場所で総合的に提供しているが、中学校区のエリア全般をカバーするのは難しい。
- 地域ケアプラザに地域包括支援センターと地域活動交流部門を併設し、コーディネーターを配置しているという強みを生かし、福祉保健の拠点とし

てさまざまな活動をブランチャ化し、つないでいくような姿が望ましい。

### **視点⑤ 事業・ビジネスとして成立させる**

- 多様化、複雑化する地域ニーズに対応できる担い手の一つとして、社会的企業への期待は大きい。地域で必要とされるサービスを提供し、地域で運営する事業・ビジネスとして成立させることができれば、人材や財源の観点から、より継続的な展開がしやすくなる。
- 社会的企業が地域で活躍し、地域とともに発展することができれば、その地域におけるソーシャル・キャピタルを充実させることにもつながる。
- さらに、行政との連携や地縁組織との連携が進めば、互いの資源や知恵が効果的に結びつき、さらなる力が発揮され、地域の実情に応じたきめ細かいサービスや新しい価値・魅力の創造が期待できる。

**【方向性③】地域の支え合いにより、これまで家族が担ってきた部分（サービス）が補完されている。**

単身または夫婦のみ世帯の増加にともない、家族で支え合う力を失っていく中で、生活支援（買い物支援・移動支援など）など、これまで家族が担ってきた部分（サービス）を支える必要がある。

すでに一部の地域で、家族に代わってこうした需要を支える取組が行われつつあるが、地域や行政の役割を整理しながら、さらに多くの地域で展開していく必要がある。

### **視点① 既存の活動を奨励・促進する**

- 家族機能が弱っていく中で、見守りネットワークや買い物支援サービスなど、実際に動いている活動がたくさんある。前向きなコミュニティ支援、家族支援という活動の芽をより一層奨励して引き上げていくことも有効である。
- こういった活動が新しい福祉社会を築くというような側面援助を行い、支えていくという姿勢が重要である。

### **視点② より小さい単位で、集える場を創出する**

- 地域の人たちが世代を超えて実家のように集える「場」を普及させることも、解決の1つの方法である。

### 視点③ 住まい方を工夫する

- 国土交通省が実施した「長期優良住宅先導的モデル事業（2009年度）」において、ホームシェアプログラムが研究されているが、今後の高齢者向け住宅との連携や、市内に30校ある大学の学生と高齢者の同居推進など、住まい方と家族機能の補完を一体的に考えることも大切である。

## （3）公助の領域のあるべき方向性 ～行政主体の領域～

今後財政状況がさらに厳しくなってくれば、「命を守る」ための予算を優先し、「よりよい生活を送る」ための生活支援は後回しになる恐れがある。実際に、平成24年度の介護保険制度改正に向けた国の審議会においても、生活援助を絞り込む方向での議論が行われている。

しかし、財源がないからサービス（歳出）を絞りこむと、不安の連鎖がとまらず、長期的に見て負担増につながっていくという悪循環に陥りかねない。歳出の抑制は避けては通れないが、同時に、市民が安心感を持てる具体的な成功事例を創出していくことが求められる。

また、経済的問題に限らず、認知症や精神疾患など複数の要因が重なり、自力で必要な制度・サービスを利用して課題解決を図ることが困難な市民の増加が見込まれる。今後の福祉を考えるにあたって、こうした方々への支援は非常に重要な課題である。

社会保険などの社会保障は、国の制度によるところが大きく、一自治体である横浜市がこれらの制度を直接的に改正することはできないが、今後、地方分権が一層進展していく中で、地域の活性化を図り社会保障制度の安定的運用につなげていくために、横浜市が果たすべき役割は大きい。

特に、地域・市民に一番近い基礎自治体として、地域や市民の力をいかに引き出すか、横浜市の力量が大きく問われるところである。

### **【方向性①】地域の活性化を通して福祉社会の支え手が増加している。**

市の基盤を強化していくためには、2025年の福祉社会の問題を高齢者の問題として特化するのではなく、ワーク・ライフ・バランスやディーセントワーク（働きがいのある人間らしい仕事）など、若い世代が過ごしやすいということをアピールすることが重要である。そのことは、全国から意欲のある活動的な方々を横

浜に引き寄せ、地域の活性化、引いては財政の安定化にもつながる。

### **視点① 地域経済の活性化による歳入増加策を考える**

- 横浜市の経済成長に向けた戦略的な視点を持って、地域における雇用を創出し、地域の人材を供給することで、地域の労働市場を拡大するという視点がまず大切である。  
こうした地域経済の基盤強化が、行政の歳入の基盤づくりにつながっていくのである。
- 今後、介護従事者の人員不足が懸念されているが、横浜市では、訪問介護員（ホームヘルパー）養成研修2級課程を修了し、市内の福祉施設等で3か月以上就業した市民に受講料を助成している。この助成を通じて、これまでに市内で2,000人以上の方が就業した。こうした支援策を長期的に進めていけば、福祉のみならず、雇用・地域経済の活性化に資する。
- 市民全体が一様に担税力を持った支え手ではない。福祉社会の支え手増加策の具体的な検討にあたっては、どのような支え手をどのように増やしていくのか、きちんと対象を明確にしておく必要がある。

### **視点② 生産年齢人口の割合を高める**

- 福祉社会の担い手を増やす方策として、いわゆる生産年齢人口の割合を高めることも重要である。例えば、子育て支援や小児医療費助成など、若年世代が引っ越し先を検討する際に、横浜市を選択するような、魅力的な制度を打ち出すことができれば、いわゆる生産年齢人口の増加策として効果的である。
- 市内への流入もそうであるが、市外へ「流出させない」努力も必要である。

### **【方向性②】満足度を下げずに行政サービスの提供方法が見直されている。**

市の財政を取り巻く状況は厳しく、従来の行政サービスを今後も幅広く提供していくだけの体力は期待しにくい。

行政サービスの選択と集中、また、長期的な視点で行政負担を抑制する仕組みづくりを進め、負担を抑制しつつもサービス水準を維持していく、あるいは、同じ人材・財源を投入するのであればより高い施策効果をあげられるような工夫をすべきである。

## 視点① 根本に立ち返って行政サービスの対象者や提供方法を見直す

- 高齢者支援といっても、比較的裕福な高齢者も多く存在する一方、生産年齢人口として福祉社会の支え手となるべき若年層の疲弊も見られる。最小限のサービスは保障しつつも、選択と集中により行政サービスのメリハリを利かせるために、年齢要件で一律的に提供している行政サービスの見直しなど、真に必要としている人にサービスが提供されているのか、また、受益者負担の在り方などを含め、改めてサービスの対象者や提供方法を見直すことが重要である。
- 限られた財源の中で、市民が必要としている効果が得られるよう、行政サービスの提供方法を見直すことも有効な手段である。  
その一つの例として、「在宅心身障害者手当」の見直しが挙げられる。横浜市では、障害者の在宅福祉施策がほとんどなかった1973年につくられた在宅心身障害者手当のあり方について、障害者やその家族、学識経験者も含めて検討を重ね、個人に支給する手当を、多くの障害者やその家族が切実に求めている「親亡き後の生活の安心」「障害者の高齢化・重度化への対応」などの必要な施策に転換すべきとされたことを受け、手当を廃止し、その財源を活用し将来にわたる安心のための施策に転換した。
- 行政サービスの見直しには、市民の理解は欠かせない。横浜市の置かれた財政状況をきちんと行政が説明し、市民の協力が得られるよう努めることが重要である。

## 視点② 市全体の負担を抑制する観点（全体最適）で考える

- ある行政サービスを単体で見るとこれ以上の歳出削減が困難な場合でも、他の行政サービスとの連携や、他の予防的施策の展開によって、市全体で見ると歳出が抑制されるという視点も大事である。
- 例えば、高齢者の住宅施策と介護施策を一体的に展開することで、効率的に行政サービスを提供したり、健康づくりを推進して医療費や介護給付費を予防・抑制したりすることなどが挙げられる。
- 横浜市の2010年度の生活援護予算額（生活保護費、援護対策費）は、前年度から160億円以上増加し、1,100億円を超えた。生活保護の対象になるまで支援ができないというのではなく、生活保護の受給対象とならないような予防的方策があれば、行政の負担抑制効果も期待できる。
- 予防等の取組を推進していくためには、その施策効果を例えば経費削減額のような形で可視化することが重要である。

### **【方向性③】 自助や共助の力を引き出す環境が整っている。**

近年、これまで行政が主体的にサービスを提供してきた分野においても、地域で様々な民間セクターによりそれらのサービスが提供されるようになってきている。横浜市もこれまで、市民、自治会町内会、企業、NPO法人など様々な主体と地域の課題解決に向けて協働する環境づくりを進めてきた。今後もこうした自助・共助の力を引き出し、地域の課題を地域で解決するために、必要とされる支援を行政が行っていくことが重要である。

#### **視点① 行政の役割と事業実施主体を分けて考える**

- 行政は、地域活動のコーディネートや、活動を開始するきっかけ作りなど、自助や共助を支援する役割を担い、事業実施主体は地域や市民であるということを認識して協働の環境づくりを進めることが重要である。

#### **視点② 行政の縦割りをつなぐ仕組みをつくる**

- 自助や共助を支援する際、しばしば行政の縦割りが問題となる。専門性が求められるという行政の性質上、縦割りをなくすことは現実的ではないが、縦割りの現状を認識しつつ、各制度をつなぐ機能やシステムをつくる必要がある。
- 例えば、専門的で縦割りの社会保障制度の狭間で孤立し、生活困難な状況に陥っている人に対し、本人の意向を尊重しつつ課題解決に向けて共に動く、いわば「伴走者」のような機能や、複数の支援者間の「司令塔」機能の整備などが効果的である。

#### **視点③ 「新たな助け合い」の姿を模索し続ける**

- これまで、自助・共助・公助の領域で検討を行ってきたが、2025年までの期間で考えると、これらの領域の垣根はより流動的になっていくと考えられる。
- 時代の状況を敏感に察知し、試行錯誤を続けながら、市民・地域・行政などの各主体が関与すべき度合いを常に見直し、「新たな助け合い」の姿を模索し続けることが重要である。

### 3 2025年への提言

この答申で示す方向性は、多岐に渡り、それぞれが困難度の高い課題を有している。課題の解決に向け効果的に取り組んでいくため、本分科会での議論を踏まえ、カギとなるいくつかのコンセプトと取組の進め方を提示する。

#### **(1) 人口減少・超高齢社会に向けて今後取り組むべき課題**

持続可能な福祉社会の構築に関して、一番根本的な課題は、年齢構成の変化であろう。しかし、年齢構成を戻すことは容易ではない。子育て支援の取組はもちろん重点的に進める必要があるが、2025年には26.8%という高齢化率が見込まれる中で、どうすれば安心して老いることができるのか、早急に検討することが重要である。

そこで、今後取り組むべき課題として、安心して高齢期を迎えることができるための3つの要素、「つながり方」「働き方」「住まい方」を提示する。

安心して高齢期を迎えられるということは、結果として、安心して子供を産めるということにもつながっていくだろう。

##### **①2025年に向けた「つながり方」——新たな「おせっかい」の提案**

市内で単独世帯が増加し、近所付き合いが希薄化する中で、万が一の場合でも「助けて」と言い出せない社会になりつつあるが、一方で、新しい「つながり方」の模索が、様々な地域で始まっている。実家のように集まれる場の提供や、地域サロンの取組などは、従来の家族機能を補完する新たなつながり方を指し示していると言えるだろう。

これらの取組を広めるため、楽しみながら社会とつながるインセンティブをつくったり、施設の運営や地域コーディネーターへの支援措置を充実したりすることが求められる。また、共助に必要な要援護に関する情報を、これまでより積極的に地域に提供することも検討すべきである。

さらに、共助による「つながり」を期待できない地域は、ICT（情報通信技術）の活用による見守りや、地域包括支援センターによる伴走的取組などを、地域特性に合わせて行政が積極的に支援していく必要がある。

地縁・志縁にとどまらない新たな「つながり」は、地域における自分の居場所を確保し生き生きと暮らすための基盤ともなるであろう。

## ②2025 年に向けた「働き方」 — 新たなワークスタイルの提案

日本経済の長期低迷から抜け出すために、その活路を海外進出に見出すとともに、新たな成長分野の創出が求められているが、高齢化が一層進む中、介護・医療分野が今後の雇用の大きな受け皿となるのは明らかである。

また、子育て支援策との連携、農業分野との連携などにより、地域の雇用ニーズを創出し、地域の人々が働く“地産地消”型の労働市場をつくることも検討すべきである。

さらに、シルバー世代も含め、誰もがより長く楽しみながら労働できるような環境の整備、従来の労働とは違った価値観の醸成なども重要である。介護ボランティアポイント制度の急速な普及は、こうした潜在的担い手が多く存在することを示している。

超高齢社会に対応した新たな働き方は、経済活動の活発化に資することに加え、共助によりサービスの提供がされるほか、公助の基盤強化にもつながるであろう。

## ③2025 年に向けた「住まい方」 — 多様な住宅ストックの活用提案

生活の基盤となる住まいのあり方は、非常に重要なテーマである。

地域で住み続けるためには、住宅そのものの居住性はもちろん、買い物など日常生活に必要なサービスや、いざというときの医療・介護等のサービスを確保し、そのうえさらに、年金を中心とする自らの収入の範囲内で収めることが求められる。

横浜には集合住宅、戸建住宅など多くの住宅ストックがあるが、超高齢社会への備えは十分ではなく、最近では空き家や空住戸が目立つ地域も出てきた。これからの高齢者の住まいのニーズに対応するためには、高齢者向けの新たな住宅整備に加え、空き家や空住戸も積極的に活用することが重要である。

また、最近では住まいを通じたコミュニティづくり、つまりホームシェアリングなどにより世代間の交流を促進する事例も見られるようになってきた。

生活に必要なサービスと収入に見合った負担額、さらには社会とのつながりが持てる住まい方 — そんな住まい方への処方箋を示すことができれば、市民にとって大きな安心材料となるであろう。



## **(2) 取組の進め方**

### **①先進的な事例・プロジェクトを積み上げる**

超高齢社会に向けて、横浜市ではすでにたくさんの先進的な取組が進められており、全国に向けて情報発信されている取組も数多い。

このような様々な取組を行政が組織横断的に支援し、その成果を例えば「中心市街地での事例」、「郊外大規模集合住宅での事例」、「郊外の小規模戸建住宅」などのカテゴリ別に積み上げ、整理・評価して、制度として普遍化できるのであれば、制度化し拡げていけばよい。

### **②既存資源を最大限に活かす**

ひと（横浜の特徴として高学歴の中高年のボランティア等）、もの（多様な住宅ストック、地域ケアプラザなどの本市独自施設等）、かね（高所得者や篤志家の寄付）、情報（福祉保健医療の様々なネットワーク）など、ソフト・ハードを問わず横浜市には誇るべき社会資源が数多くある。これらの社会資源を総動員して、本格的な高齢社会に備えるべきである。

### **③様々な主体とともに、解決策を考える**

企業、大学、NPO法人など、様々な主体が高齢化対策に取り組んでいる。

こうした中行政は、社会が抱えている課題を広く提示し、アイデアを募り、課題解決に向けてコーディネート機能を発揮していくべきである。

さまざまな主体の「想い」がつながり始めれば、加速度的に連携が進み、思いもよらない創造的な副産物が生まれ、超高齢社会を乗り越える切り札となるかもしれない。



# 関連資料

- 諮問文 (資料 1)
- 分科会委員名簿 (資料 2)
- 分科会開催経過 (資料 3)
- 関連データ (資料 4)

健企第 205号  
平成 22年 8月 13日

横浜市社会福祉審議会  
委員長職務代理者 橋本 泰子 様

横浜市長 林 文子

### 横浜における持続可能な福祉社会の構築について（諮問）

我が国では、世界に例のないスピードで高齢化が進んでいます。本市も例外ではなく、団塊の世代が 75 歳を迎える平成 37 年（2025 年）には、65 歳以上の高齢者人口は市内で約 100 万人となり、高齢化率は 26%を超えると見込まれています。

こうした中、地域では、単身高齢者や高齢夫婦のみ世帯の増加などに加え、若年層の転出等により、地域コミュニティの維持が困難な限界集落的地域の出現が予測されるとともに、地域とかわりを持たない市民が増加し、民生委員のなり手の減少や、自治会・町内会への加入率の減少など、支えあいの基盤となるべき地域の人材不足や、地域の疲弊感も徐々に生じています。

また、本市の財政面では、高齢者人口の増加等に伴い扶助費の増加が見込まれる一方で、生産年齢人口の減少により個人市民税は大きく伸びず、平成 23 年度以降も大幅な税収の増加は見込めない状況にあります。

このように、様々な要因が複合化した超高齢社会の到来を前にして、平成 21 年度の横浜市民意識調査では、心配ごとの上位に「自分の病気や老後のこと」「家族の健康や生活上の問題」が挙がるなど、市民の先行き不安が増大しており、将来にわたって安心して横浜で暮らしていくための持続可能な福祉社会の構築について改めて検討する時期に来ていると認識しています。

そこで、団塊の世代が 75 歳に達する 2025 年を見据え、行政や地域が果たすべき役割や、高齢社会における支え合いのあるべき姿など、横浜における持続可能な福祉社会の構築について諮問します。

横浜における持続可能な福祉社会の構築に関する

専門分科会委員

(敬称略 50音順)

- 大江 守之 慶応義塾大学総合政策学部教授
- 斉藤 保 株式会社イータウン 代表取締役
- 中野 しずよ NPO法人市民セクターよこはま 理事長
- ★橋本 泰子 大正大学 名誉教授
- 堀越 ひろみ 社団法人認知症の人と家族の会神奈川県支部 世話人
- 矢野 聡 東京大学社会科学研究所私学研修員 教授

★は分科会会長

○は社会福祉審議会臨時委員

横浜における持続可能な福祉社会の構築に関する

専門分科会 開催経過

第 1 回（平成 22 年 8 月 23 日）

- ・市を取り巻く状況について
- ・検討の進め方について

第 2 回（平成 22 年 10 月 19 日）

- ・自助の方向性について
- ・共助の方向性について

第 3 回（平成 22 年 12 月 21 日）

- ・公助の方向性について
- ・今後の取組方法について

第 4 回（最終回：平成 23 年 1 月 11 日）

- ・答申案について

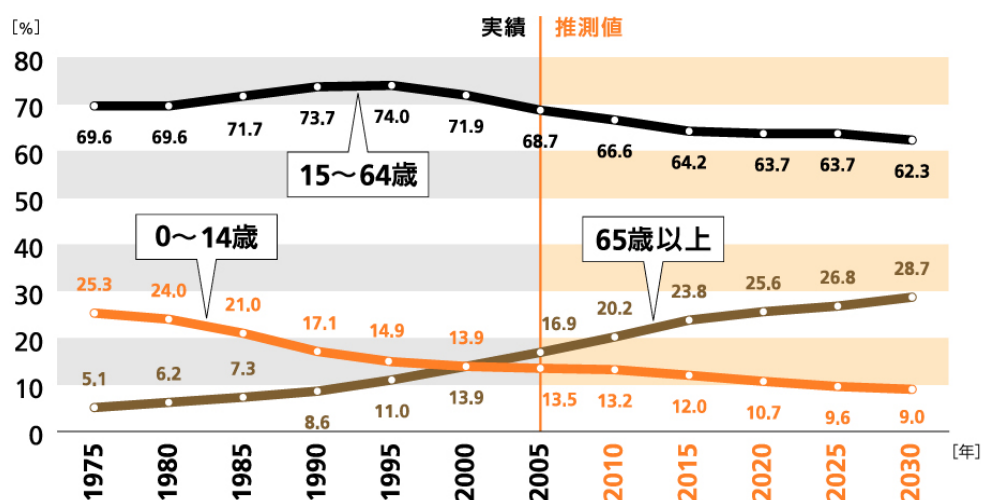
## 市をとりまく状況

## 超高齢社会の到来

○横浜市においても少子高齢化は急速に進行し、2025年には市内人口の26.8%、4人に1人以上が65歳以上の高齢者となる見込みである。

## ■ 年齢3区分人口の割合推計

(出典：横浜市民生活白書 2009)



資料：人口動態と年齢別人口 横浜市行政運営調整局、横浜市将来人口推計 横浜市都市経営局

	2010年		2025年推計	
総人口	367万人	—	374万人	—
65歳以上（高齢人口）	74万人	20.1%	100万人	26.8%
15～64歳（生産年齢人口）	245万人	66.7%	238万人	63.7%
15歳未満（年少人口）	48万人	13.1%	36万人	9.6%
（参考）75歳以上	33万人	9.0%	60万人	16.0%
従属人口指数	49.7	—	57.1	—

※生産年齢人口100人に対する高齢人口の数+生産年齢人口100人に対する年少人口の数

## 平均寿命の延伸

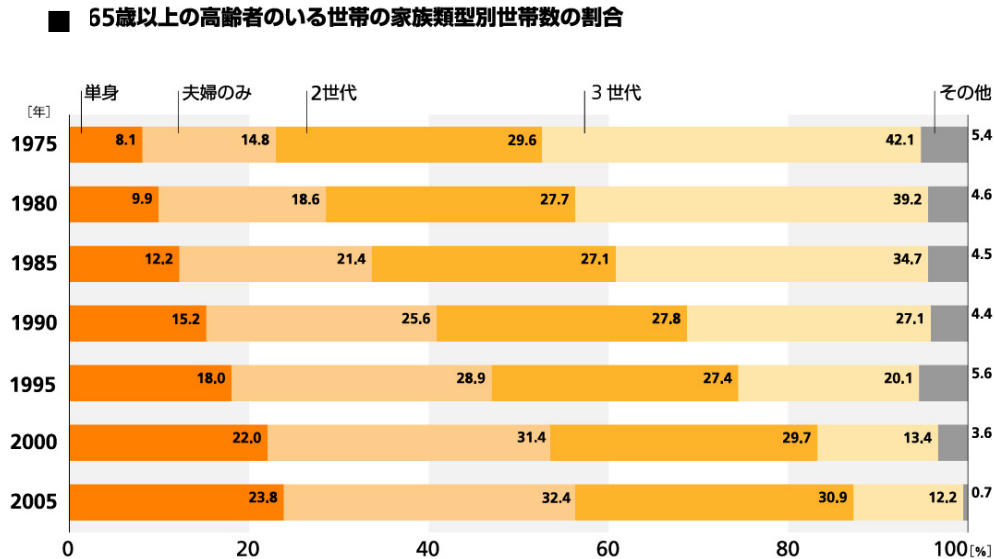
○各種社会保障・福祉制度の設計時点と比べ、男女とも大幅に寿命を伸ばしている。

	男（全国）	女（全国）
1961年（国民皆保険・皆年金制度発足時）	66.03歳	70.79歳
1973年（福祉元年）	70.70歳	76.02歳
2009年（簡易生命表による）	79.59歳	86.44歳

【参考】本市の平均寿命（2005年の厚生労働省データ）：男性79.8歳、女性86.2歳  
（青葉区：男性81.7歳、女性88.0歳）

## 単身および夫婦のみの高齢者世帯の増加

○65歳以上の高齢者のいる世帯において、単身及び夫婦のみ世帯の割合は一貫して増加している。



(出典：横浜市民生活白書 2009)

○単身及び夫婦のみ世帯数は増加しており、このペースで増加を続けると、2025年には高齢者の70%程度が単身又は夫婦のみ世帯となる可能性がある。

## ■ 横浜市内の一人暮らし高齢者・高齢夫婦のみ世帯数の推移

高齢者の世帯構成	実績			見込み			
	1995年	2000年	2005年	2010年	2015年	2020年	2025年
一人暮らし	47,448	73,990	97,621	123,000	148,000	173,000	198,000
5年間の増加数	—	26,542	23,631	約5,000世帯/年の増加と仮定			
夫婦のみ (男性65歳・女性60歳以上)	68,943	96,440	124,331	152,000	199,500	227,000	254,500
5年間の増加数	—	27,497	27,891	約5,500世帯/年の増加と仮定			

(資料：国勢調査)

※2025年の65歳以上高齢者数の見込み：100万人

一人暮らし 198,000人 + 夫婦のみ世帯 (254,500 × 2 = 509,000人) = 707,000人

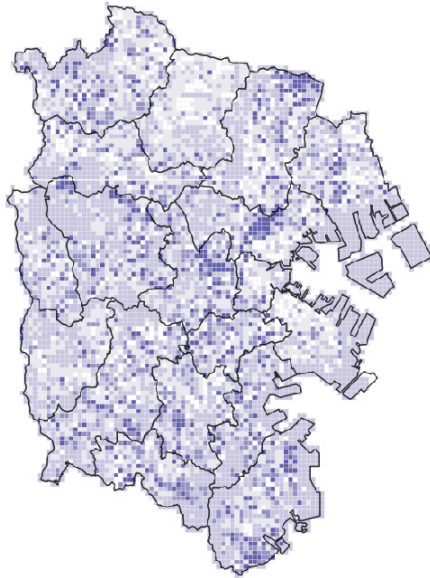
70.7万人 ÷ 100万人 = 70.7%が単身または夫婦のみ世帯



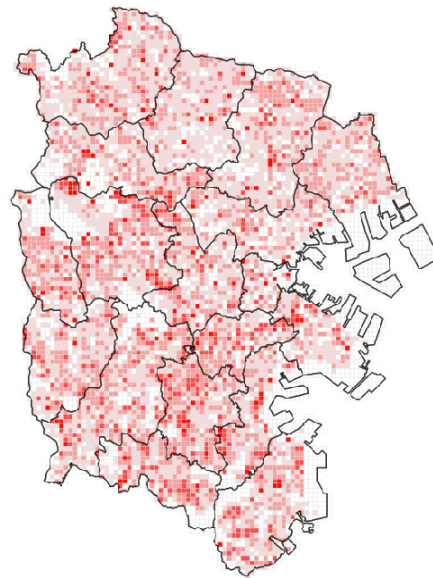
## 高齢化が進み、若年層の流出が起こっている地域

○主に 1960 年代後半から 1970 年代にかけて開発された郊外部の団地において、若年層の転出と高齢者の増加が同時に進んでおり、地域コミュニティの次世代への継続や高齢者の福祉についての取組みが必要となっている。

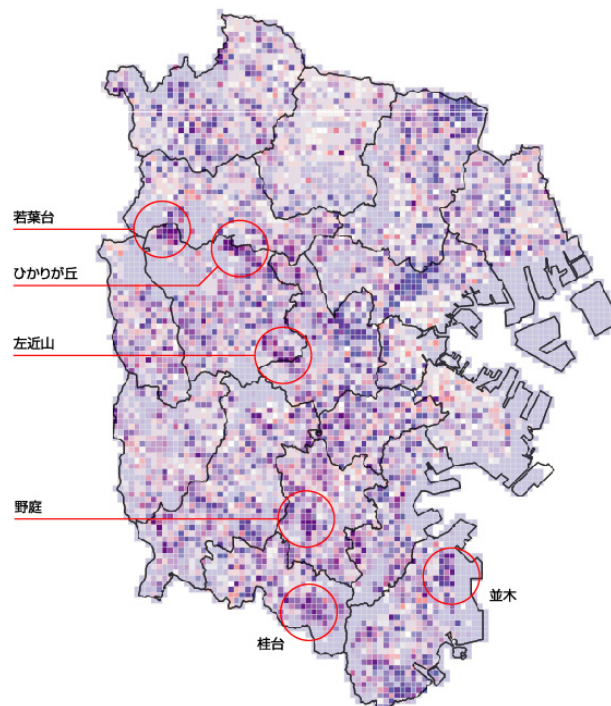
### ■ 若年層の流出



### ■ 高齢者の増加



### ■ 若年層の流出と高齢者の増加の重なり合った地域

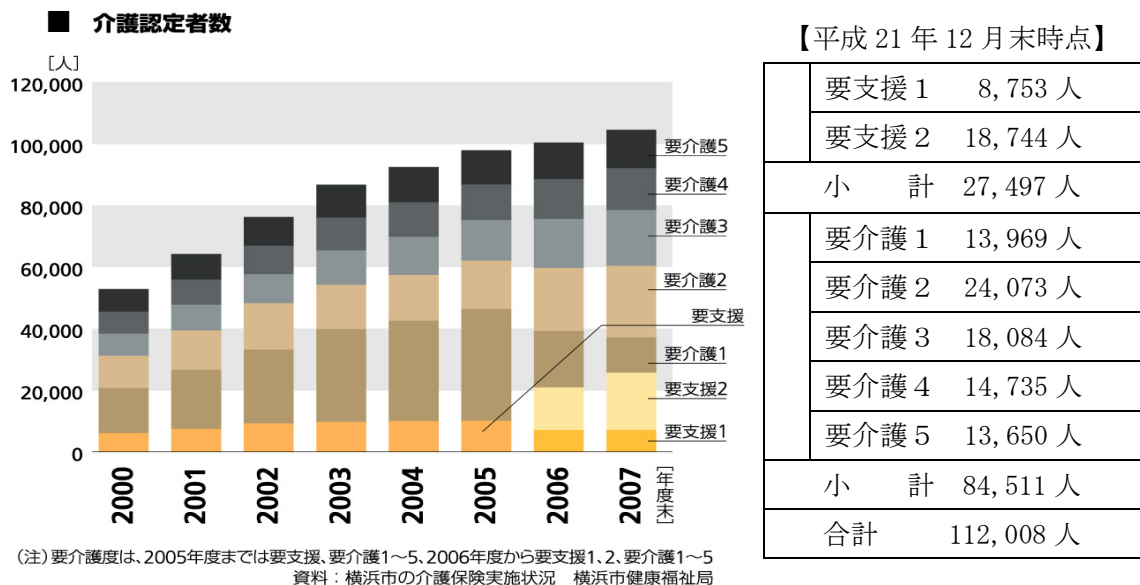


資料：国勢調査

(出典：横浜市民生活白書 2009)

## 要介護認定者数の増加

○2000年の介護保険導入以降、要介護認定者数は年々増加している。



○2025年には、19.6万人が要介護の認定を受けると推計され、これは平成22年1月1日時点の1.75倍である。

	22年1月1日時点	2025年推計
高齢者人口	72.1万人	約100万人
うち75歳以上人口	31.0万人	約59万人
要介護認定者数（※）	11.2万人 (21年12月末時点)	19.6万人 (認定率20.0%)
うち75歳以上 (要介護認定者数に占める割合)	9.1万人 (要介護認定の約8割)	17.6万人 (要介護認定の約9割)

※ 2025年の要介護認定者数は、20年3月の認定率（65歳から74歳は約5%（20人に1人）、75歳以上は約30%（3.3人に1人）をもとに推計

○介護保険の要介護認定率を年齢別に見ると、65～74歳（前期高齢者）では約5%、75歳以上（後期高齢者）では約30%となっている。つまり、前期高齢者の大半は「元気高齢者」であり、本当の「介護問題」は後期高齢者の課題である。したがって、団塊の世代が75歳以上となる2025年頃に、介護ニーズが飛躍的に高まることが予想される。

## 今後も増加し続ける認知症高齢者

○これまでの経験値から、要介護認定を受けた高齢者の約半数に、認知症の何らかの影響が見られることがわかっている。2025年には、少なくとも19.6万人×50%=9.8万人が認知症高齢者になると推定される。

## 厳しさを増す本市財政状況

○23年度以降も大幅な税収の増加は見込めない。向こう4年間の財政見通しでは750億円の収支不足が見込まれる。

### ■ 本市の財政見通し

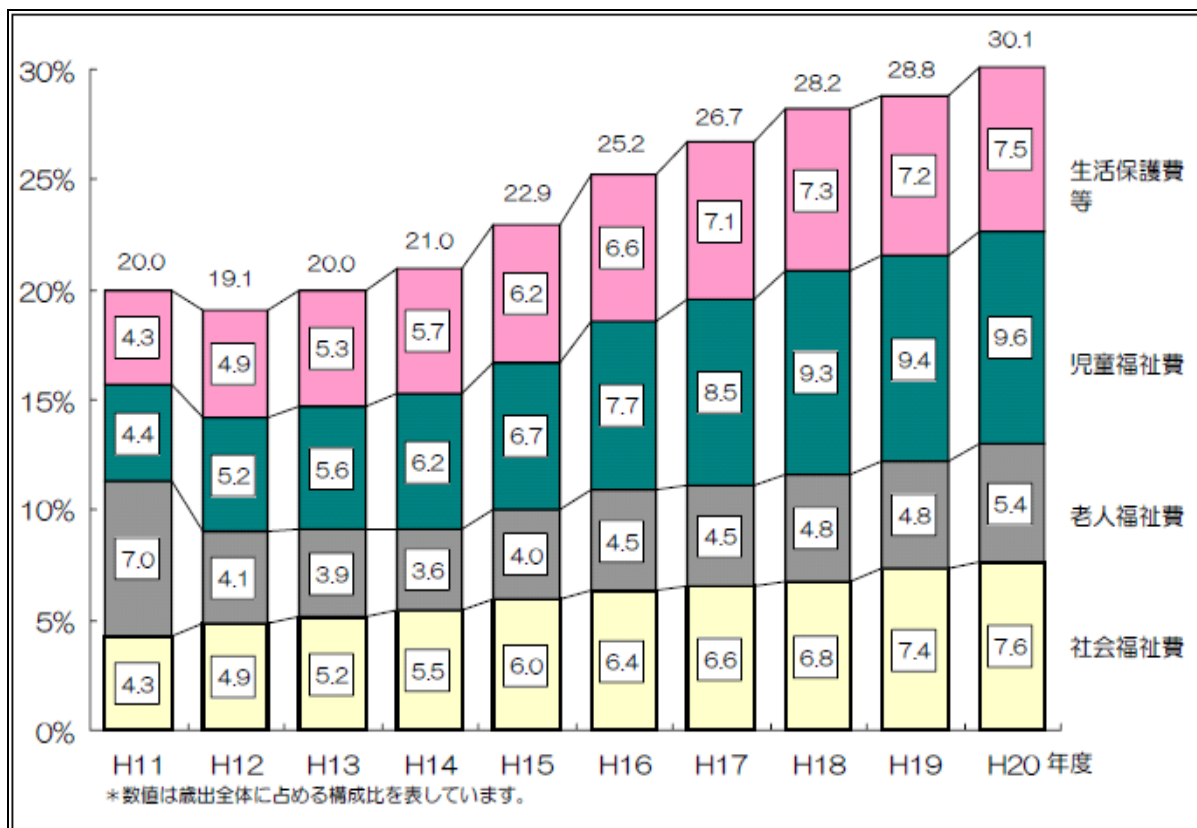
(単位：億円)

	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度
歳入	13,720	13,610	14,420	14,600	14,670
一般財源	8,360	7,970	7,960	8,020	8,090
うち市税	7,260	6,870	6,880	6,970	7,100
歳出	13,720	13,610	14,570	14,790	14,880
義務的経費	8,230	8,850	9,810	10,030	10,120
うち扶助費	2,730	3,480	4,360	4,590	4,680
差し引き	0	0	-150	-190	-210
取組事業の実施に伴う追加必要財源		0	50	70	80

(出典：横浜市中期4か年計画)

## 福祉経費は一貫して増加

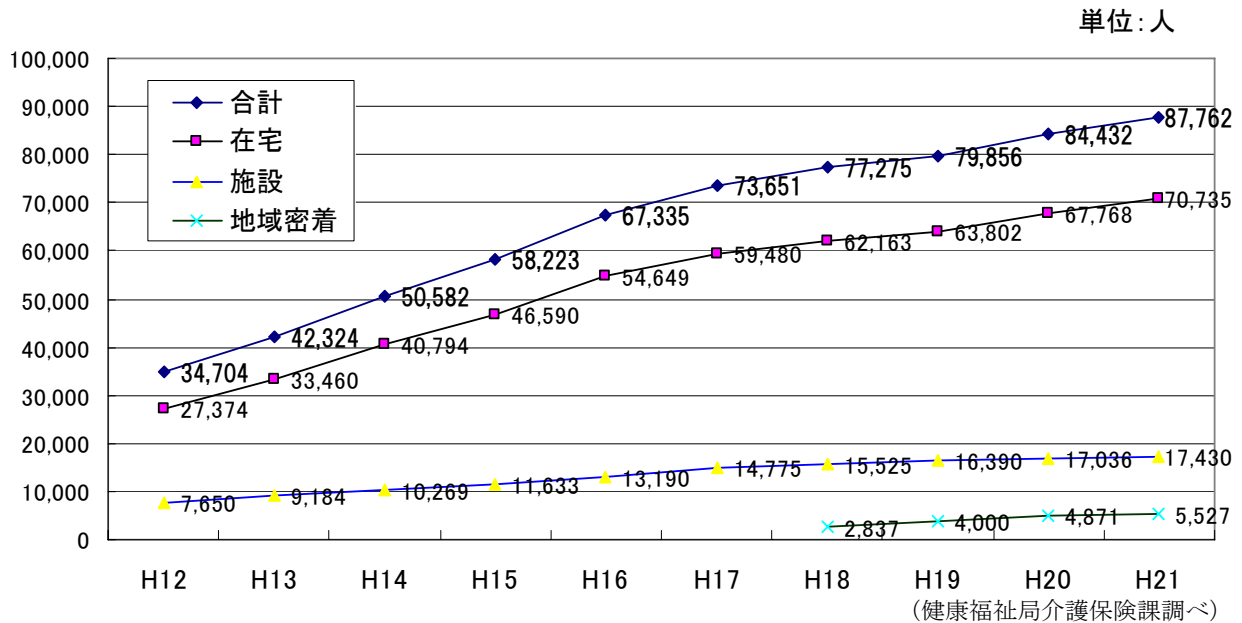
○個人市民税が伸び悩む中で本市の決算額は縮小傾向にあるが、福祉経費は一貫して増加し、平成20年度決算で歳出全体に占める割合は30.1%となっている。



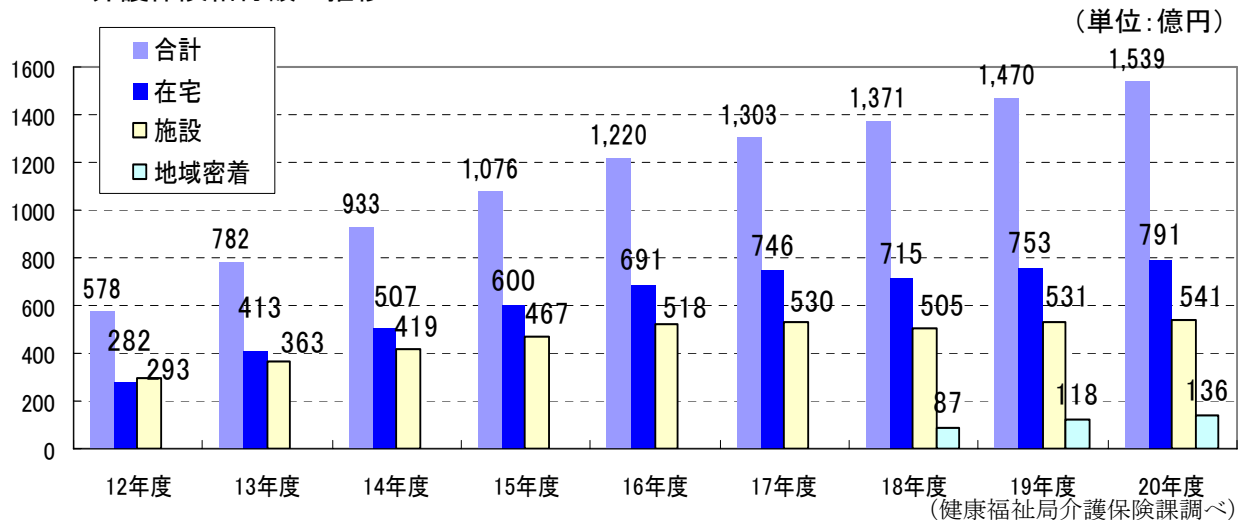
(出典：横浜市の財政状況 (平成20年度決算詳細版))

## 介護保険サービスに対するニーズの拡大

### ■ 介護保険サービス利用者数の推移



### ■ 介護保険給付額の推移



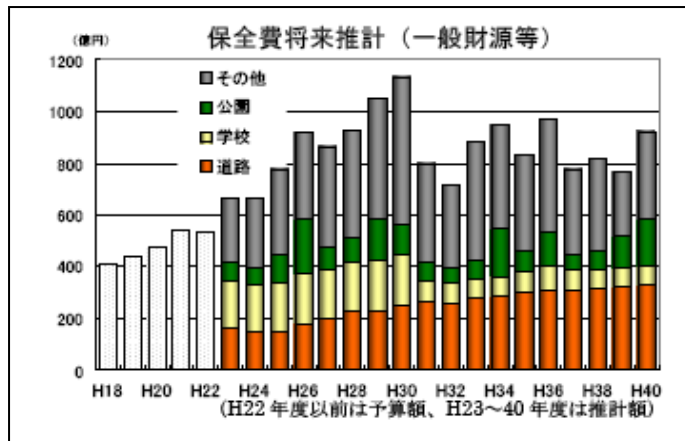
### ■ 平成 22 年度横浜市当初予算の概要

会計	予算額	備考
一般会計 (総額 1 兆 3,604 億円のうち)	健康福祉局 3,423 億円 こども青少年局 1,973 億円 計 5,396 億円	全体の 25% 全体の 15% 全体の 40%
国民健康保険会計	3,152 億円	
介護保険会計	1,915 億円	
後期高齢者医療会計	517 億円	
その他会計 (母子寡婦福祉資金等)	15 億円	
福祉分野の合計(総額 3 兆 998 億円のうち)	1 兆 995 億円	全体の 35%

## 今後、社会資本ストックも一斉に老朽化を迎える

○本市では膨大な施設を保有しているが、昭和40年代以降の人口急増期に集中整備した施設が老朽化を迎えるため、今後、保全費の増加が見込まれる。

- 建築物：約2,300施設
  - ・ 地区センター等：約740施設
  - ・ 学校：約530施設 など
- 都市基盤系施設：約6,000施設
  - ・ 公園：約2,500施設
  - ・ 道路橋：約1,700橋
  - ・ 岸壁等：約130施設 など
- 道路：約7,500km
  - 水道：約9,000km
  - 下水道：約11,000km

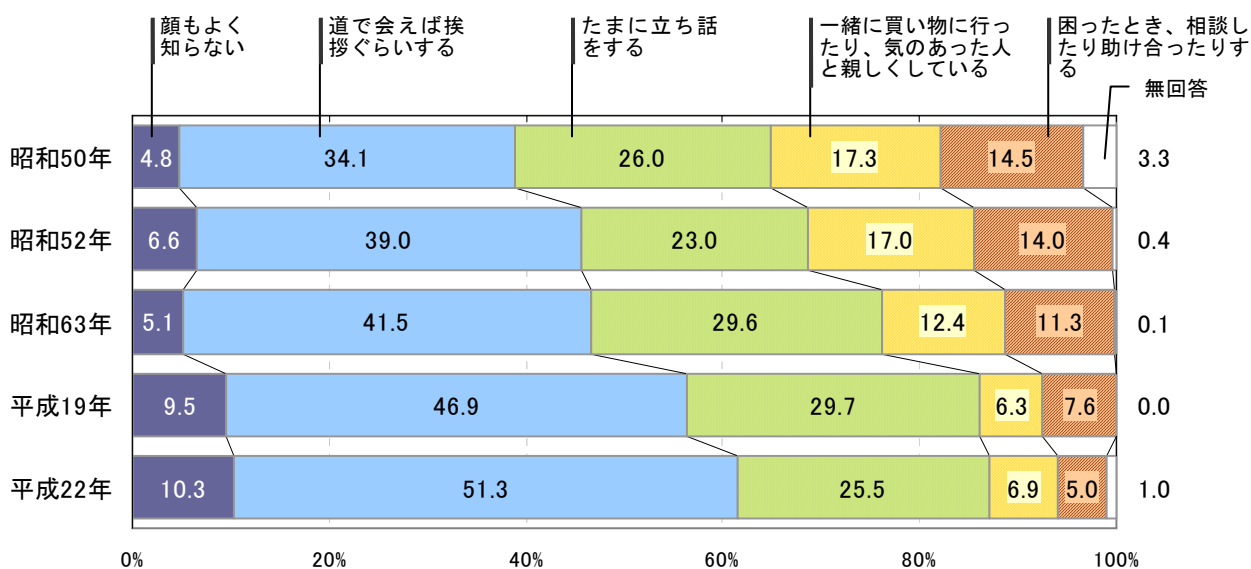


(出典：横浜市 新たな中期的計画の方向性)

## 地域に対する意識の希薄化

○隣近所の「顔も良く知らない」という市民が増加する一方で、「困ったときに相談したり、助け合ったりする」割合は減少し続けている。

### ■ 隣近所とのつきあい方

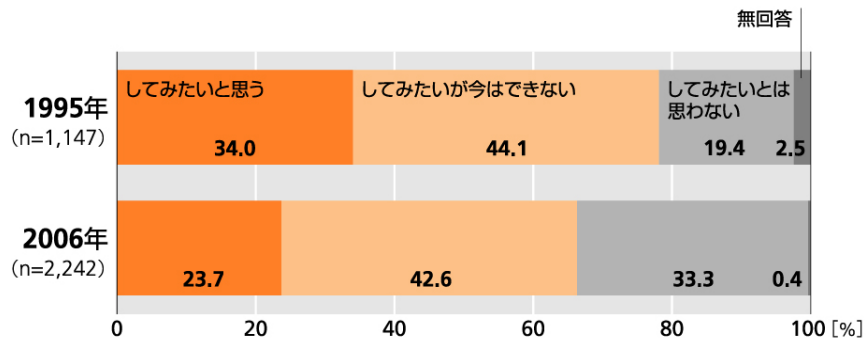


(資料：横浜市都市経営局)

## 市民活動への参加意向の低下

○2006年時点で「市民活動に参加してみたいとは思わない」と回答した市民は約3分の1となっており、1995年の調査と比較して、参加を希望しない市民が増加している。

### ■ 市民活動への参加意向

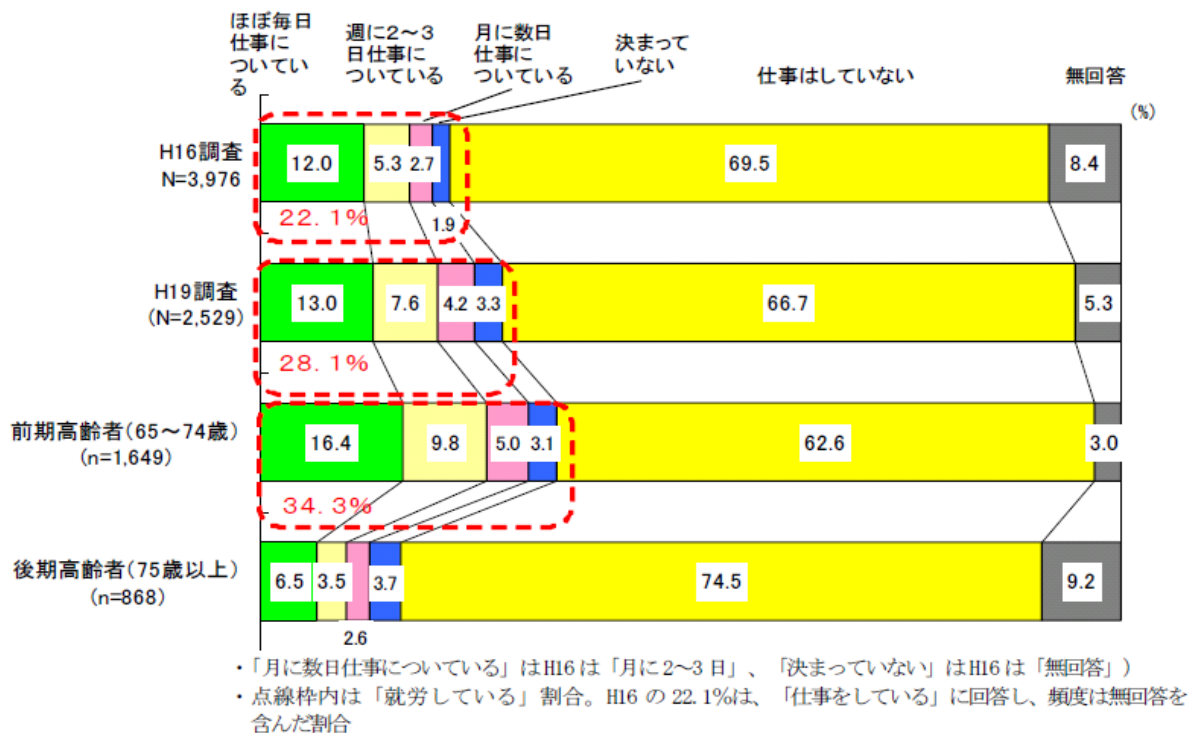


資料：横浜市民意識調査 横浜市都市経営局

※平成22年度の市民意識調査では、「市民活動に参加してみたいと思う」が21.5%、「してみたいが今はできない」が36.1%、「してみたいとは思わない」が41.8%を占めている。

## 高齢者の就労割合が増加

○高齢者の就労の状況を見ると、平成16年度の調査に比べて、仕事についている割合が増加し、特に前期高齢者（65～74歳）では34.3%が仕事についており、そのうちの16.4%は「ほぼ毎日」となっている。



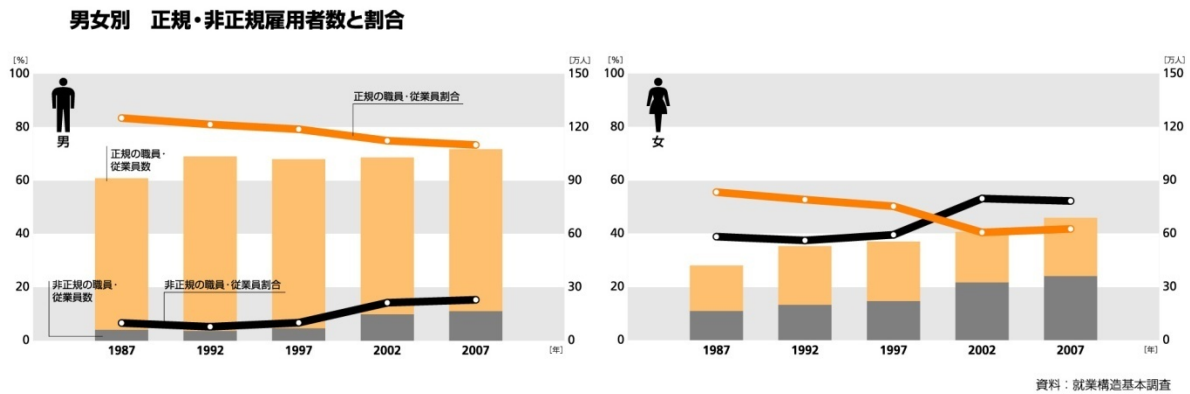
資料：平成16年度・19年度横浜市高齢者実態調査（高齢者一般調査）

## 非正規雇用と賃金格差の拡大

○バブル崩壊後の不況や経済のグローバル化に対応するために、おもに人件費抑制を目的として、正規雇用から賃金の低い非正規雇用へシフトした企業が多くあったため、男女ともに非正規雇用者数と割合が増加している。

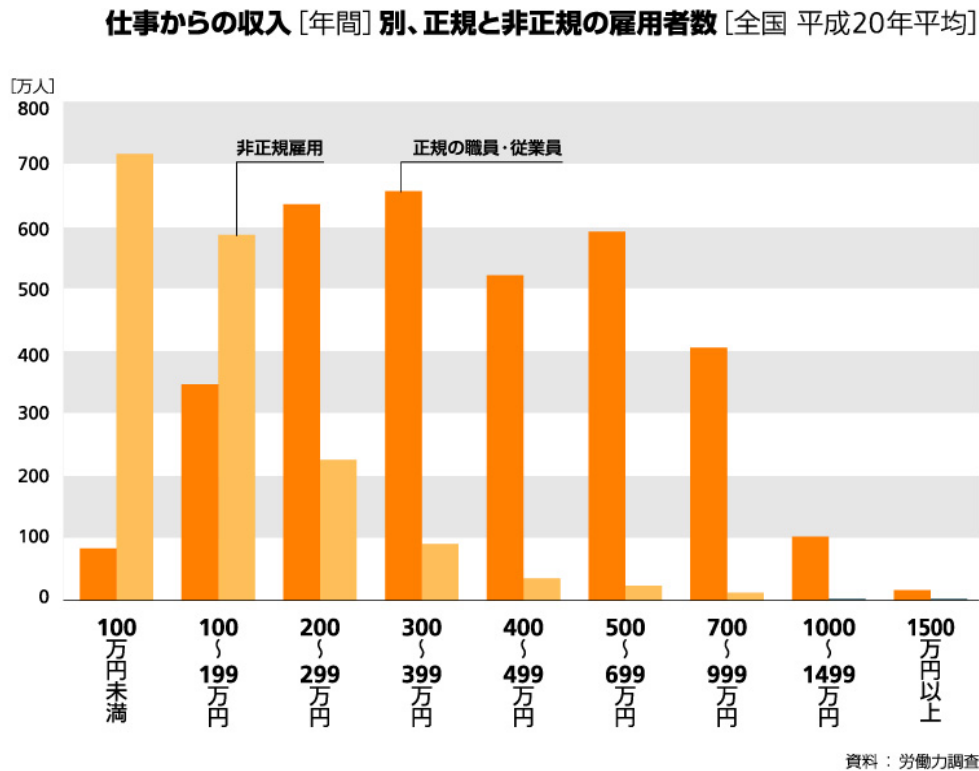
正規職員・従業員と非正規雇用者の仕事から得る年収には大きな差があり、非正規雇用者では300万円未満が9割、100万円未満も4割を超えている。

### ■ 正規・非正規雇用者数と割合



(出典：横浜市民生活白書 2009)

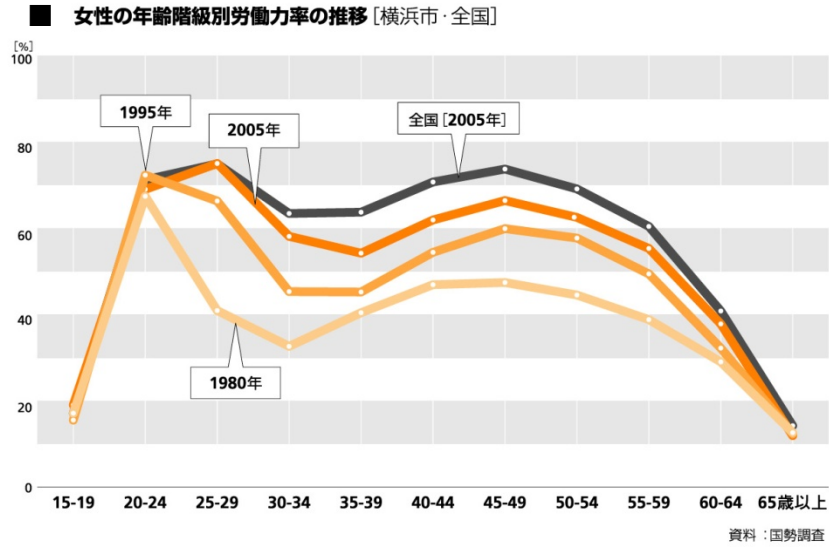
### ■ 仕事からの収入別、正規と非正規の雇用者数



(出典：横浜市民生活白書 2009)

## 女性の労働力率の向上

○雇用者として家庭の外で働く女性が増え、雇用市場は大きく変化している。1980 年以降、ほぼ全年齢階級で労働力率が高くなってきているが、特に 20 代後半の伸びが大きい。

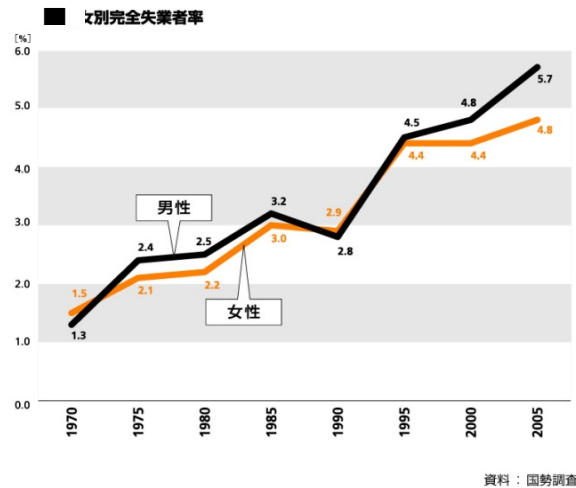
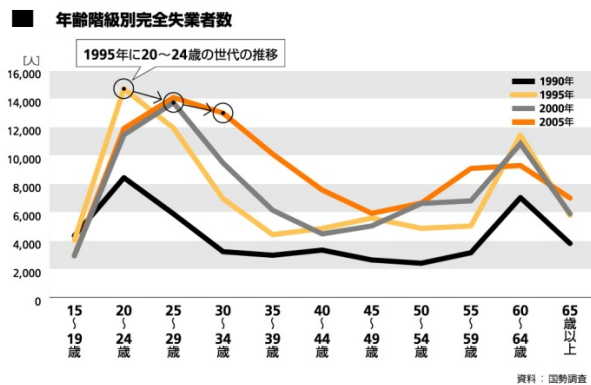


(出典：横浜市民生活白書 2009)

## 失業率の上昇と就職氷河期世代の完全失業者

○横浜市の完全失業率は、男女とも上昇傾向にある。

また、年齢別の完全失業者数の変化を見てみると、60 代前半を除いた各年代で完全失業者数が増えているが、特に 20 代～30 代前半で増加が著しい。

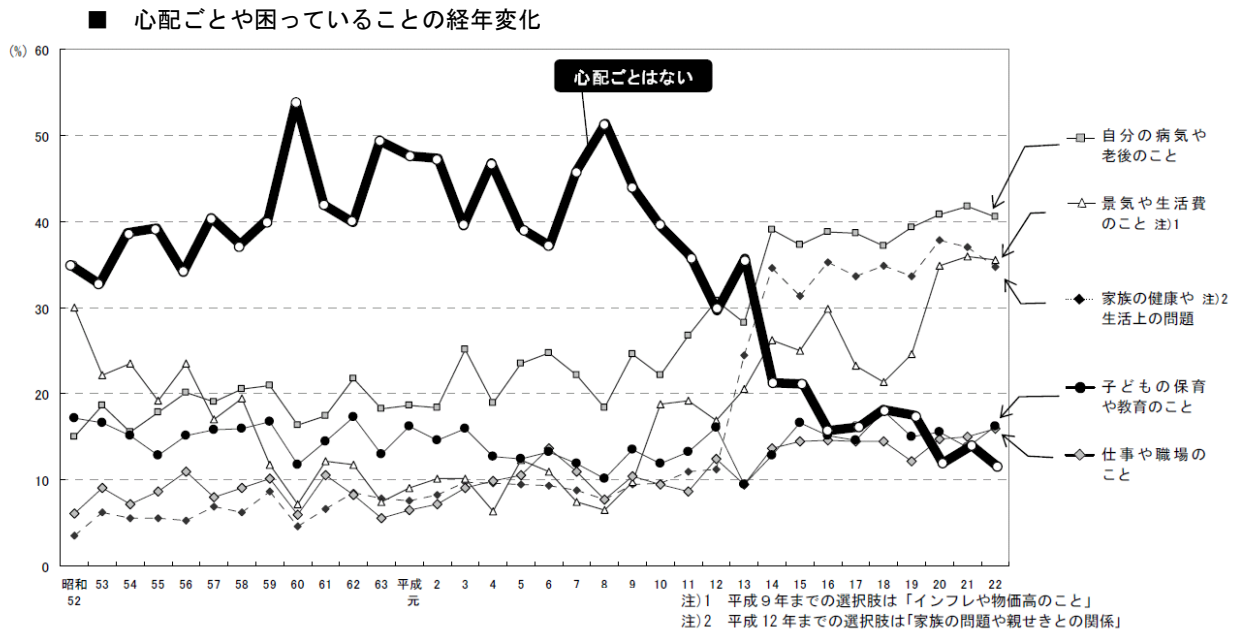


(出典：横浜市民生活白書 2009)



## 市民の先行き不安の増大

○横浜市民意識調査では、心配ごとの上位に「自分の病気や老後のこと」「家族の健康や生活上の問題」が挙がるなど、福祉保健分野における市民の先行き不安が増大している。



## 国の状況

### 新成長戦略（ライフイノベーションによる健康大国戦略）

○国において閣議決定された成長戦略では、医療・介護・健康関連サービス産業を「成長産業」として捉えており、経済のけん引役が期待されている。

#### 【参考】新成長戦略（基本方針）について

（平成22年6月18日 閣議決定）

#### ライフイノベーションによる健康大国戦略部分抜粋

【2020年までの目標】 医療・介護・健康関連サービスの需要に見合った産業育成と雇用の創出、新規市場約50兆円、新規雇用約284万人

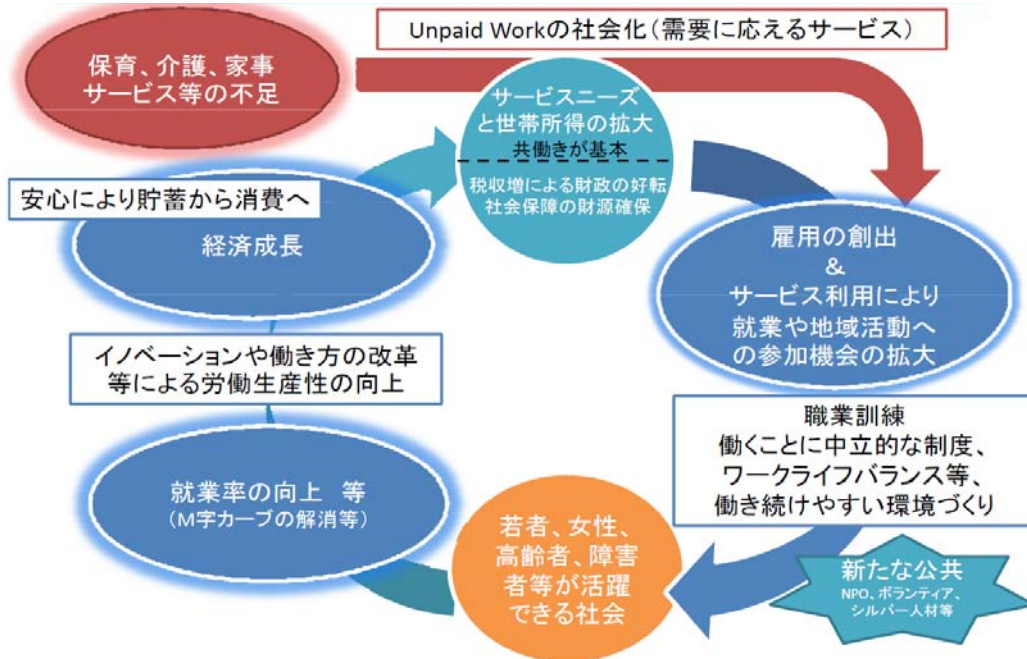
- 【主な施策】
- 医療・介護・健康関連産業を成長牽引産業へ
  - 日本発の革新的な医薬品、医療・介護技術の研究開発推進
  - アジア等海外市場への展開促進
  - バリアフリー住宅の供給促進
  - 不安の解消、生涯を楽しむための医療・介護サービスの基盤強化
  - 地域における高齢者の安心な暮らしの実現

【参考】厚生労働分野における新成長戦略について

(平成 22 年 6 月厚生労働省)

(新成長戦略、成長戦略実行計画(工程表)のうち、厚生労働分野の施策を体系的にまとめたもの。)

■ 人口減少社会における新成長サイクル



■ 人口減少社会における新成長戦略

目標：1人あたりGDPを上昇させる

①就業率を上昇させる

⇒働ける環境の整備 (若者・女性・高齢者・障害者の就業率向上、就労支援など)

②マーケットと雇用を創出する

⇒地域に密着したサービスによるマーケットを雇用の創出

- ・介護、保育、家事等のアンペイドワークを社会化してマーケット創出
- ・高齢者の住まい、配食、健康づくり、見守りなど生活周辺領域も拡大
- ・自宅周辺、出身地周辺の雇用の場の創出 など

③生産性を上げる⇒良質な医療サービスの提供、介護機器 (福祉用具) 開発の促進、医療等の海外への展開 など

介護保険制度の見直し

○厚生労働省で、2012年度の診療報酬・介護報酬改定に合わせた制度改正論議がスタートしており、介護保険の公費負担増や被保険者などの対象拡大の是非といった財源問題や地域包括ケアの実現の方策が焦点となっている。

【主な論点】

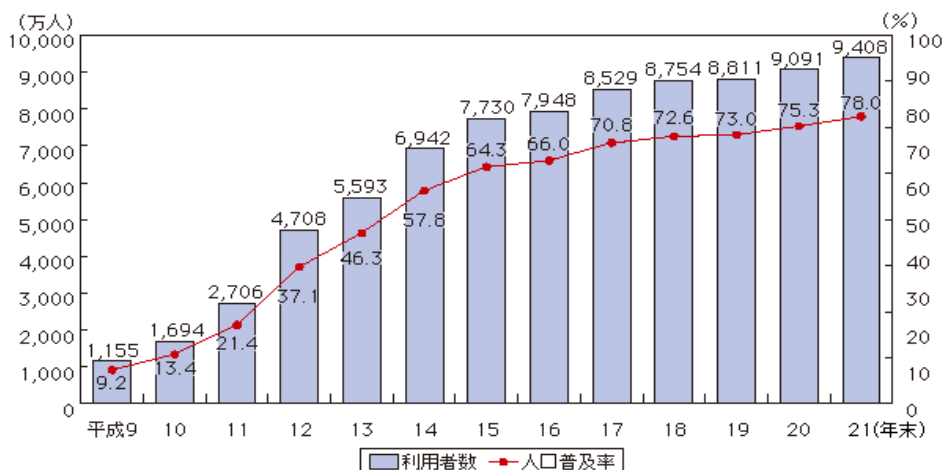
- ・給付のあり方 (施設・住まい/在宅・地域密着)
- ・給付と負担の在り方
- ・保険者の果たすべき役割
- ・介護人材の確保と処遇の改善策

## 民間等の状況

### インターネットの普及

○平成 21 年末のインターネット利用者数は、平成 20 年末より 317 万人増加して 9,408 万人（対前年比 3.5%増）、人口普及率は 78.0%（前年から 2.7 ポイント増）となった。

#### ■ インターネットの利用者数及び人口普及率の推移

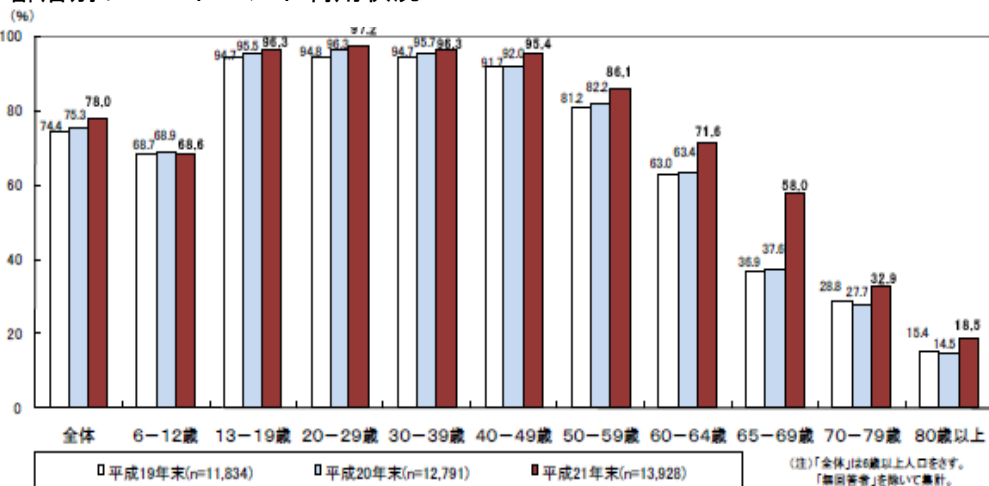


- ※①平成9～12年末までの数値は「通信白書（現情報通信白書）」から抜粋
- ②インターネット利用者数（推計）は、6歳以上で、過去1年間に、インターネットを利用したことがある者を対象として行った通信利用動向調査の結果からの推計値。インターネット接続機器については、パソコン、携帯電話・PHS、携帯情報端末（PDA）、ゲーム機等あらゆるものを含み（当該機器を所有しているか否かは問わない。）、利用目的等についても、個人的な利用、仕事上の利用、学校での利用等あらゆるものを含む
- ③平成13年末以降のインターネット利用者数は、各年における6歳以上の推計人口（国勢調査結果及び生命表等を用いて推計）に通信利用動向調査で得られた6歳以上のインターネット利用率を乗じて算出
- ④平成13年末以降の人口普及率（推計）は、③により推計したインターネット利用人口を国勢調査及び生命表を用いて推計した各年の6歳以上人口で除したもの
- ⑤調査対象年齢については、平成11年末まで15～69歳、平成12年末は15～79歳、平成13年末以降は6歳以上

（出典：総務省「平成 21 年通信利用動向調査」）

○高齢者（65 歳以上）のインターネット利用率は全体に比べると低いですが、60～64 歳では 71.6%と対前年比 8.2 ポイント増、65～69 歳代では 58.0%と対前年比 20.4 ポイント増と、大幅に増加している。

#### ■ 年齢層別ブロードバンド利用状況



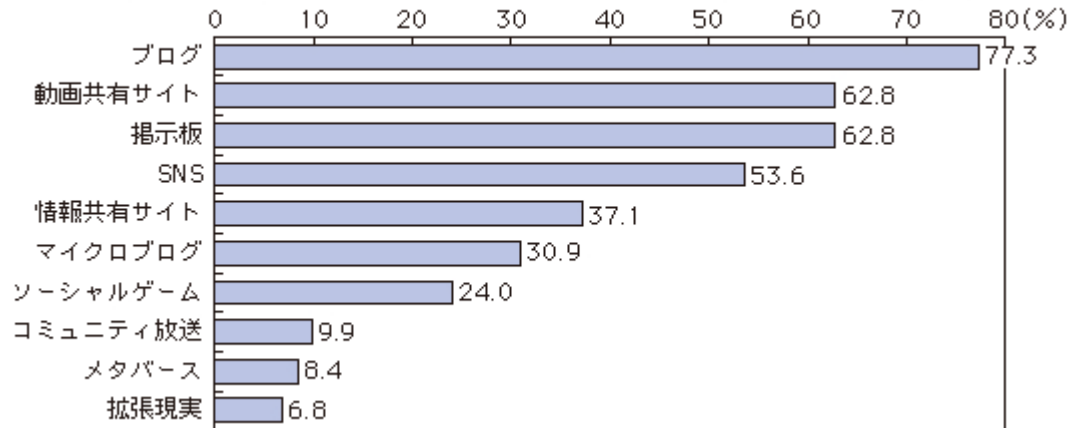
（出典：総務省「平成 21 年通信利用動向調査」）

## ICTを活用したコミュニケーションの活発化

○総務省の「ソーシャルメディアの利用実態に関する調査研究」（平成22年）によると、ICT（情報通信技術）を利用したソーシャルメディアのうち、ブログの利用率は8割近くとなっているほか、動画共有サイト、掲示板やSNSの利用経験率が高くなっている。

### ■ これまでに利用したことのあるソーシャルメディア（性別・世代別）

ブログの利用率は77.3%と高く、動画共有、掲示板、SNSの利用率も5割以上。マイクロブログも約3割

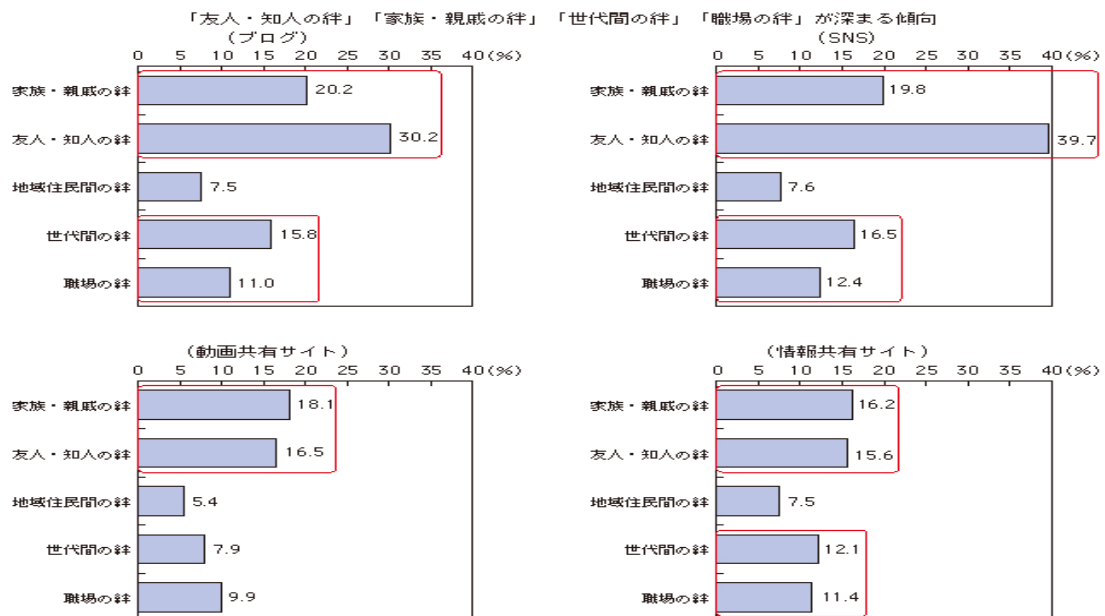


ソーシャルメディアとして、「ブログ」「動画共有サイト」「掲示板」「SNS（ソーシャルネットワーキングサービス）」「情報共有サイト」「マイクロブログ」「ソーシャルゲーム」「コミュニティ放送」「メタバース」「拡張現実」の10種類を例示し、これまでに利用したことがあるものを複数回答を得た。

（出典：総務省「ソーシャルメディアの利用実態に関する調査研究」（平成22年））

○近年絆が薄れてきていると感じる人が、ソーシャルメディアにより「絆が深まった（「非常にあてはまる」と「あてはまる」の合計）」と回答した割合は、ブログやSNSを中心に3～4割存在し、絆を深めるという点において一定の効果が見込まれる。

### ■ ソーシャルメディアによる地縁・血縁・職縁などの絆への影響



（出典：総務省「ソーシャルメディアの利用実態に関する調査研究」（平成22年））

## 新たなテクノロジーの進歩・様々な民間サービスの登場

○少子高齢化が進展する中、民間企業等による新たなサービスの開発も活発化している。

### (参考例)

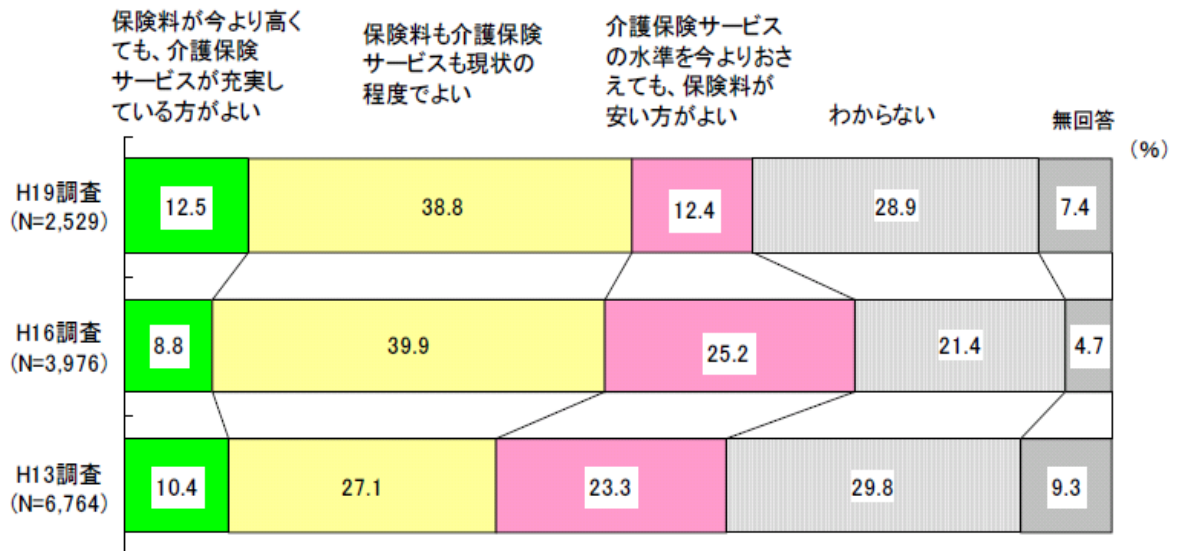
- ・スーパーマーケットの宅配サービス
- ・月額数千円程度で、急病時の緊急通報や安否確認、医師らが 24 時間体制で電話による健康相談など提供するサービス
- ・最近では、庭木の手入れや清掃などの生活支援メニューも加わっているものも見られる
- ・センサーや I T を活用したり、電気やガス・水道などの利用状況などから異常があった場合に通知するサービス
- ・高齢者の住み替え支援サービス など

## サービスの質に対する意識の高まり

○横浜市が平成19年度に実施した横浜市高齢者実態調査によると、「保険料が今より高くても、介護保険サービスが充実している方がよい」と答えた割合が増加している。

### ■ 今後のサービス水準と保険料のあり方

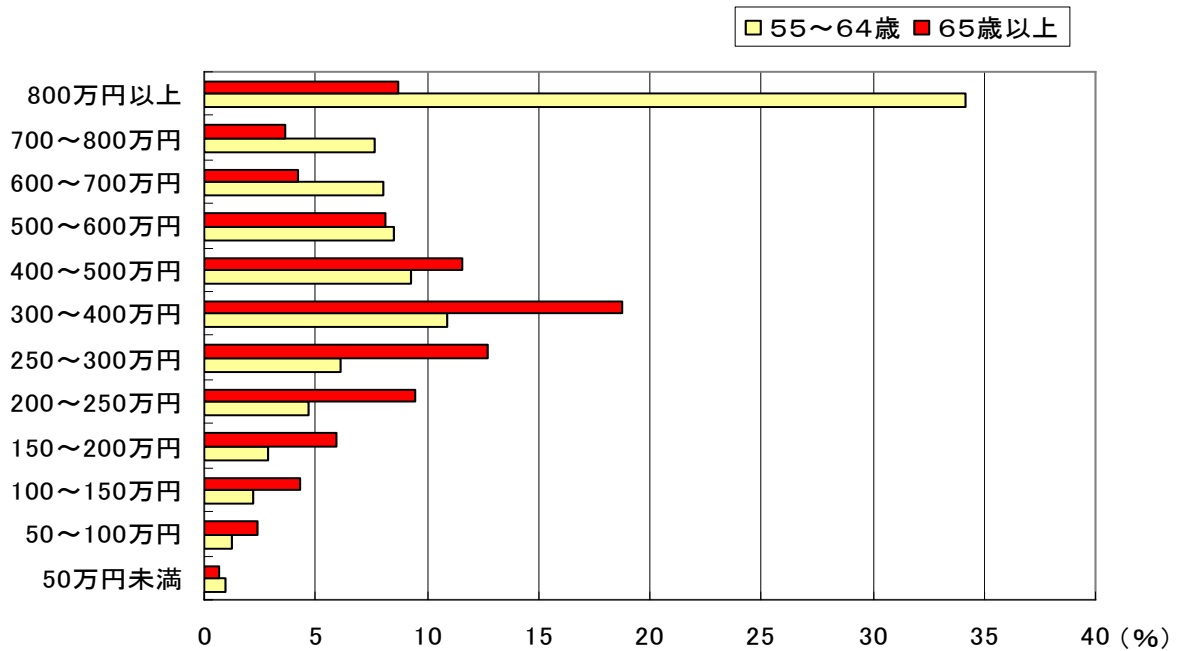
《高齢者一般》



(平成 19 年度横浜市高齢者実態調査)

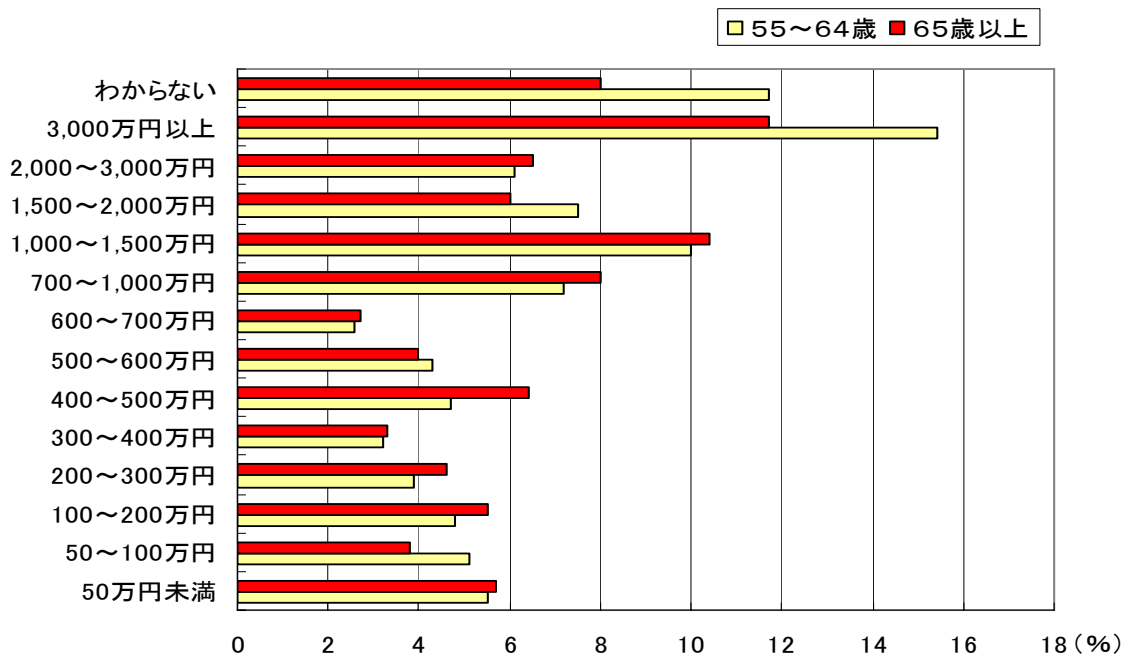
### 高齢者世帯年収は 300～400 万円が中心

○新たなサービスの購入層と考えられる高齢者がいる世帯の年間収入の分布をみると、300～400 万円が中心である。



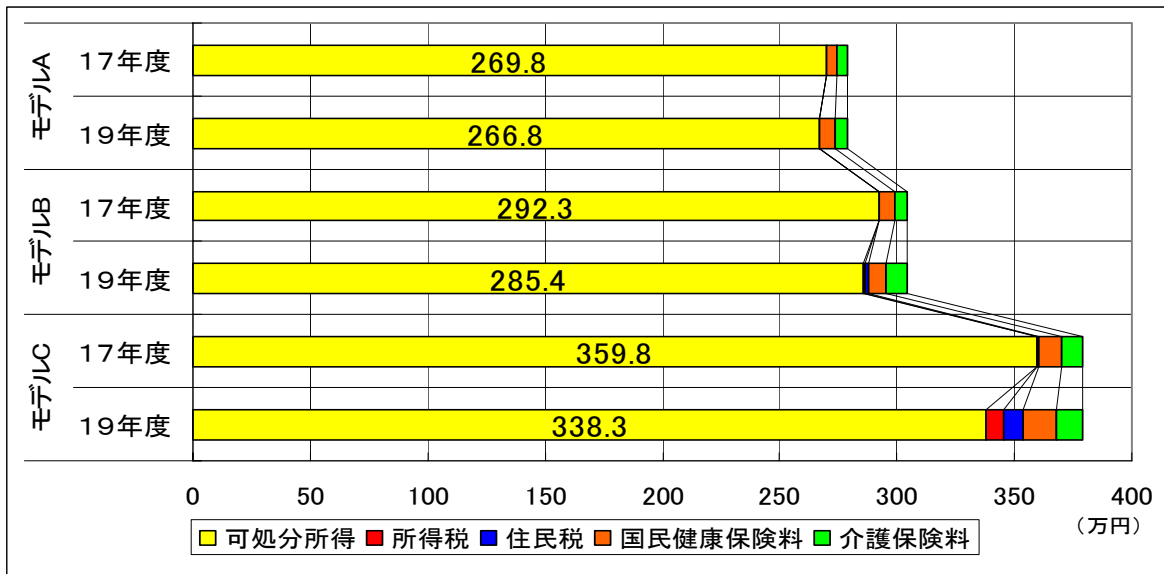
(出典：平成 19 年度横浜市高齢者実態調査)

### 高齢者の貯蓄状況 ～10%超が 3,000 万円以上～



(出典：平成 19 年度横浜市高齢者実態調査)

## 高齢者のモデル年金世帯の可処分所得の変化（17→19年度）



モデルA：夫 200万円（厚生年金）・妻 79.2万円（基礎年金のみ）・合計279.2万円の年金収入のみの世帯

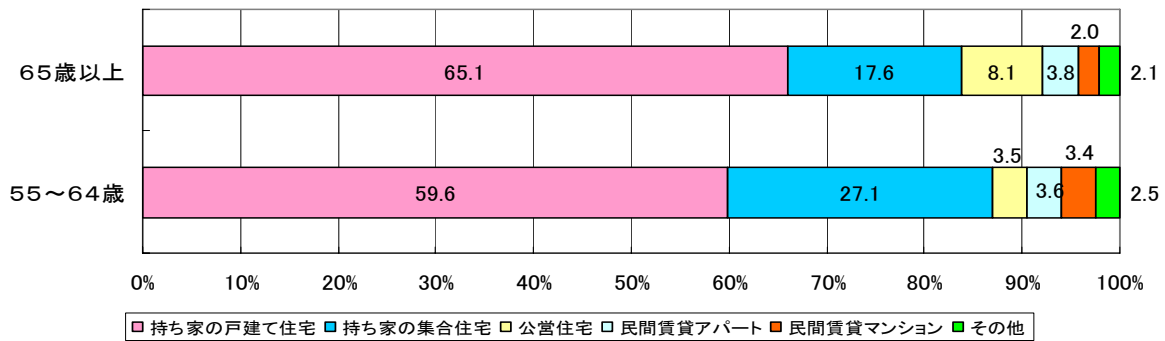
モデルB：夫 225万円（厚生年金）・妻 79.2万円（基礎年金のみ）・合計304.2万円の年金収入のみの世帯

モデルC：夫 300万円（厚生年金）・妻 79.2万円（基礎年金のみ）・合計379.2万円の年金収入のみの世帯

（出典：平成19年度横浜市高齢者実態調査）

## 高齢者の住まい

### ■現在居住している住宅の種類



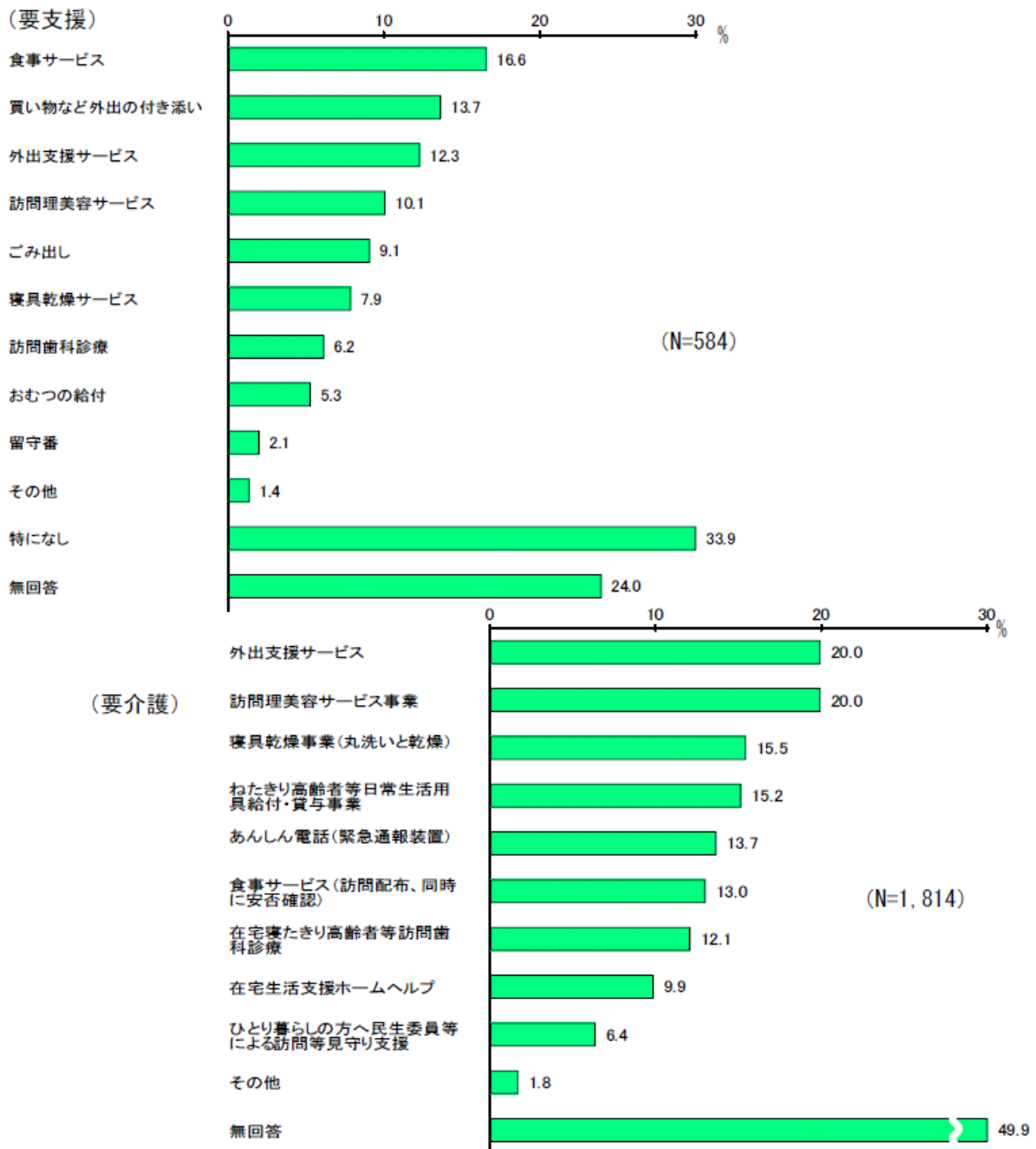
（出典：平成19年度横浜市高齢者実態調査）

## 在宅サービス利用者の今後の介護保険外サービスの利用意向

○今後の利用意向をみると、要支援高齢者では、「食事サービス」が16.6%、「買い物など外出の付き添い」が13.7%、「外出支援サービス」が12.3%の順となっている。

○要介護高齢者では、「外出支援サービス」及び「訪問理美容サービス」が20%でもっとも高く、次いで「寝具乾燥事業」が15.5%、「寝たきり高齢者等日常生活用具給付・貸与事業」が15.2%の順となっている。

在宅サービス利用者の今後の介護保険外のサービスの利用意向(複数回答)



(出典：平成19年度横浜市高齢者実態調査)



## 横浜市の特徴

### 集える「場」がある ～地域ケアプラザ等の存在～

- 横浜市では、以前から高齢者を含む要援護者を地域で支えるシステム作りを進めてきており、こうした取組は、国において地域包括支援センター構想を構築する際のモデルとなるなど、高く評価されている。
- 地域ケアプラザを中心とした取組を通じ、地域資源のネットワーク化や新たなインフォーマルサービスの開発・普及等が進められ、具体的には、各団体間で情報交流する場作り、介護予防活動に資するものとして「ふれ合いサロン」、高齢者パソコン教室や認知症高齢者ボランティア養成講座といった取組などが行われている。

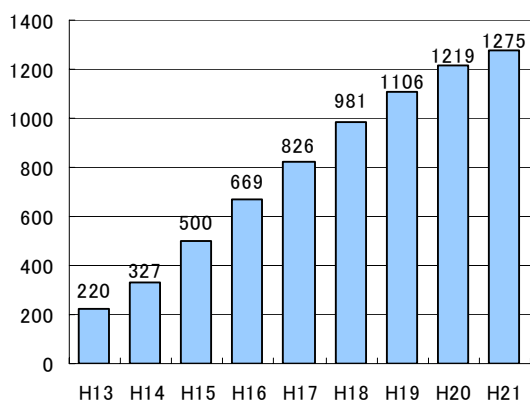
#### 【参考】地域ケアプラザ（市内 121 箇所：中学校区（145 地区）に 1 館を目標に整備中）

- ・主な機能：高齢者デイサービスセンター  
居宅介護支援（ケアマネ）事業所  
総合相談窓口、地域包括支援センター  
ボランティア等の地域活動支援（配食活動向け調理室、多目的ホール、会議室、団体専用貸しロッカー等）
- ・会館時間：月～土曜 9:00～21:00、日曜・祝日 9:00～17:00

### 多数のNPOの存在

- 横浜市には 1,200 を超える多数のNPOが存在しており、約 6 割が保健医療・福祉分野で活動している。
- また、訪問介護の事業主体として、NPO法人が全体の 13%を占めている。（平成 22 年 1 月時点）

#### ■ NPO 法人登録数推移



資料：横浜市都市経営局

#### ■ 市内所在の事業主体別介護保険事業者数（訪問介護の例）

法人種別	事業所数
NPO法人	83 (13.1%)
株式会社	256 (40.3%)
有限会社	170 (26.7%)
社会福祉法人	64 (10.1%)
その他（生協、医療法人等）	63 (9.9%)
合計	636

かながわ福祉情報コミュニティ「介護情報サービスかながわ」掲載ベース

## 地区社協の活動状況

- 地域の中の様々な会員が、自分たちの地域の福祉のまちづくりを目的に協力しあう総括的な団体として、横浜市には市内に約 250 の地区社協があり、平成 20 年度決算ベースで、約 3 億円規模の事業を行っている（次年度繰越金を除いた支出額ベース）。
- 町内会館を中心に、地区センター、地域ケアプラザ、学校など公的施設を活用しながら、高齢者交流会や、子育て支援・親子交流、地域祭りなどの活動を行っている。
- また、高齢者会食会、配食活動、ミニデイサービス、地区リハビリ教室や見守り訪問活動などの地域福祉・在宅福祉活動も行っており、一部ではあるが、実費を受け取って行う有償個別支援（送迎・家事援助）を行っている地区もある。

### ■ 地区社協 有償個別支援システムの活動実績

		H17	H18	H19	H20
有償個別支援を実施した		30 団体	29 団体	27 団体	20 団体
	送迎	9,449 件	4,731 件	2,829 件	231 件
	介助	427 件	656 件	769 件	381 件
	家事援助	2,813 件	3,053 件	2,840 件	7,698 件
	その他	501 件	3,408 件	3,744 件	2,731 件
	合計	13,450 件	11,848 件	10,182 件	11,041 件
しなかった		211 団体	214 団体	222 団体	231 団体
無回答		9 団体	7 団体	1 団体	—

（資料：地区社会福祉協議会データ集）

## 自治会・町内会への加入率は比較的高いが、減少傾向

- 自治会町内会の加入率は、8 割弱となっており、大都市の中では高い水準である。
- 一方で、加入率は年 1 % 程度のペースで、年々減少している。

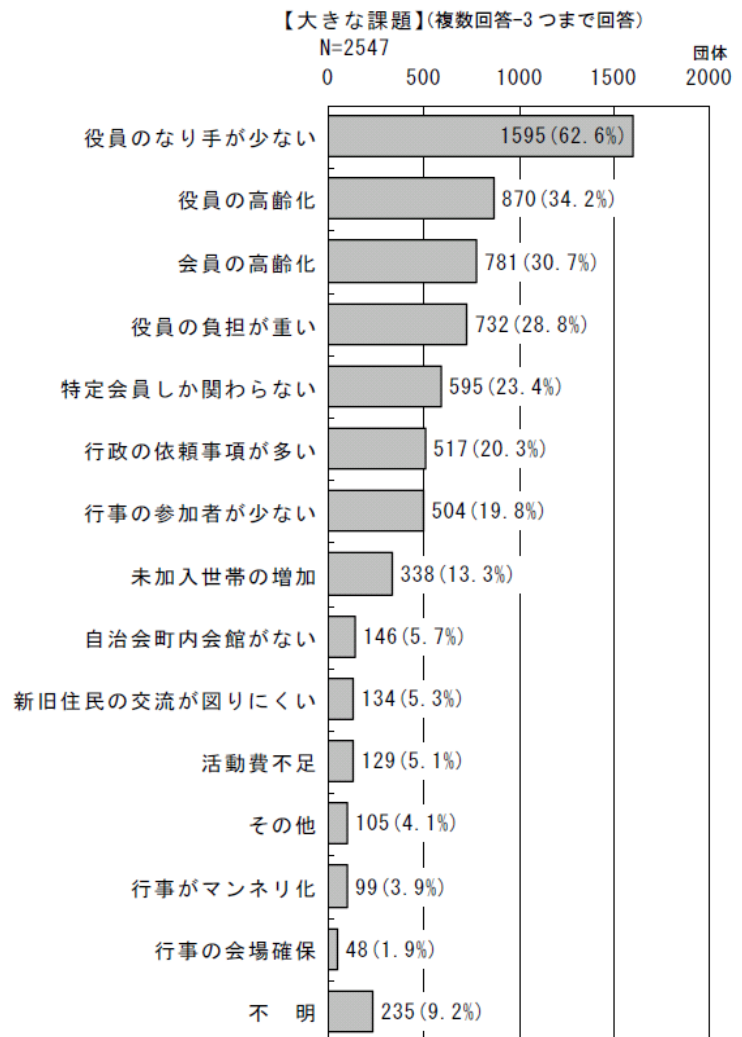
### ■ 自治会町内会加入世帯数、加入率の推移

	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年
世帯数	1,472,236	1,495,207	1,489,266	1,514,847	1,542,127
加入世帯数	1,269,474	1,272,928	1,195,951	1,202,243	1,209,670
加入率	86.2%	85.1%	80.3%	79.4%	78.4%

（資料：横浜市民生活白書 2009）

## 役員のみ手不足と高齢化が進む自治会町内会

○横浜市自治会町内会・地区連合町内会アンケート調査（平成20年度に実施）によると、大きな課題として「役員のみ手不足」「役員・会員の高齢化」「役員のみ負担が重い」などが挙げられている。

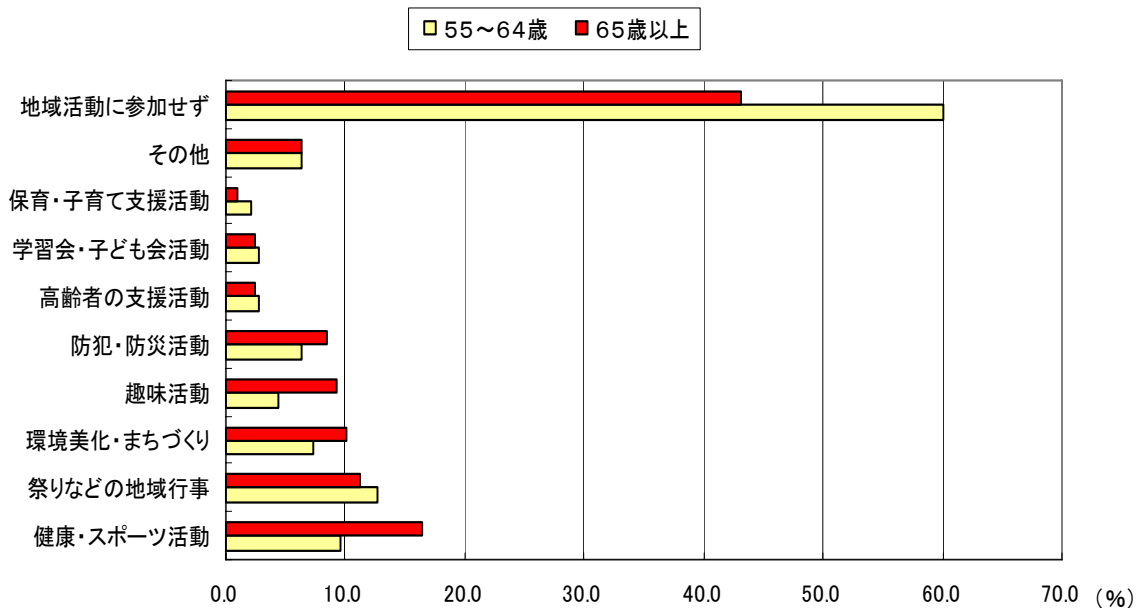


## 自治会・町内会長の「シニア度」

	平成15年度	平成20年度
自治会・町内会長の属性	60歳代 : 33.5%	60歳代 : 34.0%
	70歳代 : 30.8%	70歳代 : 37.4%
	80歳以上 : 3.3%	80歳以上 : 6.3%
	★60歳以上の合計 : 67.6%	★60歳以上の合計 : 77.7%

(資料：横浜市自治会町内会・連合町内会アンケート調査)

## 高齢者の地域活動への参加状況



(出典：平成19年度横浜市高齢者実態調査)

## 幅広い分野で活躍する高齢者

### ○民生委員・児童委員 (平成22年12月一斉改選時)

総数4,377人中、60歳以上が3,002人 (68.6%)

※平成19年度の67.3%から1.3ポイント増加

### ○体育指導委員 (平成20年度)

総数2,761人中、60歳以上が724人 (26.2%)

※平成19年度の22.7%から3.5ポイント増加

### ○友愛活動推進員 (平成20年度)

総数3,563人 (237チーム)が一人暮らし高齢者定期訪問等に取り組んでいる  
(概ね60歳以上が会員の老人クラブ活動の一環)。

### ○その他

家庭防災員 (20年度委嘱分 (6月末現在) 4,256人)、  
青少年指導員 (2,649人)、  
保健活動推進員 (4,961人)、  
食生活等改善推進員 (2,427人)  
等でも、多くの高齢者が参加し、各地域で活躍している。

## 地域ごとの多様性

○横浜市内 18 区の様子は一律ではなく、地域ごとに多様性が見られる。



(出典：横浜市民生活白書 2009)

## ■ 2025 年の高齢化率見込み（上位 3 区、下位 3 区）

		2010 年 1 月 1 日現在	2025 年見込み	増加
上位	旭区	24.1%	34.0%	+9.9%
	栄区	23.3%	32.1%	+8.8%
	港南区	21.7%	31.5%	+9.8%
下位	都筑区	12.5%	18.8%	+6.3%
	港北区	16.2%	20.4%	+4.2%
	西区	19.0%	22.3%	+3.3%

(出典：横浜市将来人口推計)