

第3章 川崎市が抱える課題

現在は川崎市全体の人口からみると、全国的な傾向とは逆に人口は増加しており、高齢化率については他の政令市と比べて低い。また、働く世代が多く、その子どもも増加していることから、全国的にみても稀な都市である。全国的にはすでに人口減少過程に入っている中、このようなまちづくりが当面は続いたとしても、中期的には川崎においても必ず曲がり角が訪れる。そういった将来像を見据えながら、対応策を考えていく必要がある。

住みやすく利便性のよいまちとして魅力があり、選ばれている現在の状況を、まちが変化する中でさらに高めて維持していくためには、次の課題が考えられる。当面の課題として、早急に対応する必要があるものやできるもの、および、中・長期的な視点での仕組みづくり、担い手の育成レベルから取り組む必要があるものである。ここでは、現在の課題と対応を整理し、中・長期的視点での課題について考察していく。

第1節 川崎市が抱える課題の抽出

現在の課題を抽出する上で、川崎市全体での現状課題について整理していくこととする。また、人口が増加する地域・高齢化が進展する地域において、現状で既に抱えている地域課題がある。人口が増加する地域は、子育てをする世代が増加する傾向にあるので、子育てに関する支援が求められている。一方で高齢化が進展する地域は、高齢者への対応が求められる。また、どの地域においても、核家族化が進むことや社会環境の変化により地域コミュニティが希薄になっており、地域ごとに異なる状況を把握して対応することが重要である。その対応のひとつの方策として地域のコミュニティの活性化が求められる。

そこで、ここでは、市域全体の子育て支援へのニーズへの対応や高齢者支援のニーズへの対応、それぞれについて現状課題と対応を把握し、さらに中長期的視点で見たときに、将来予想される状況における課題を抽出することで、現状と将来の課題を整理する。その上で、地域ごとに異なる傾向への対応を考察する。さらに、子育て支援・高齢者支援共通の課題である地域のコミュニティについての対応の観点からも検証することで、中・長期的視点での対策を考察していく。

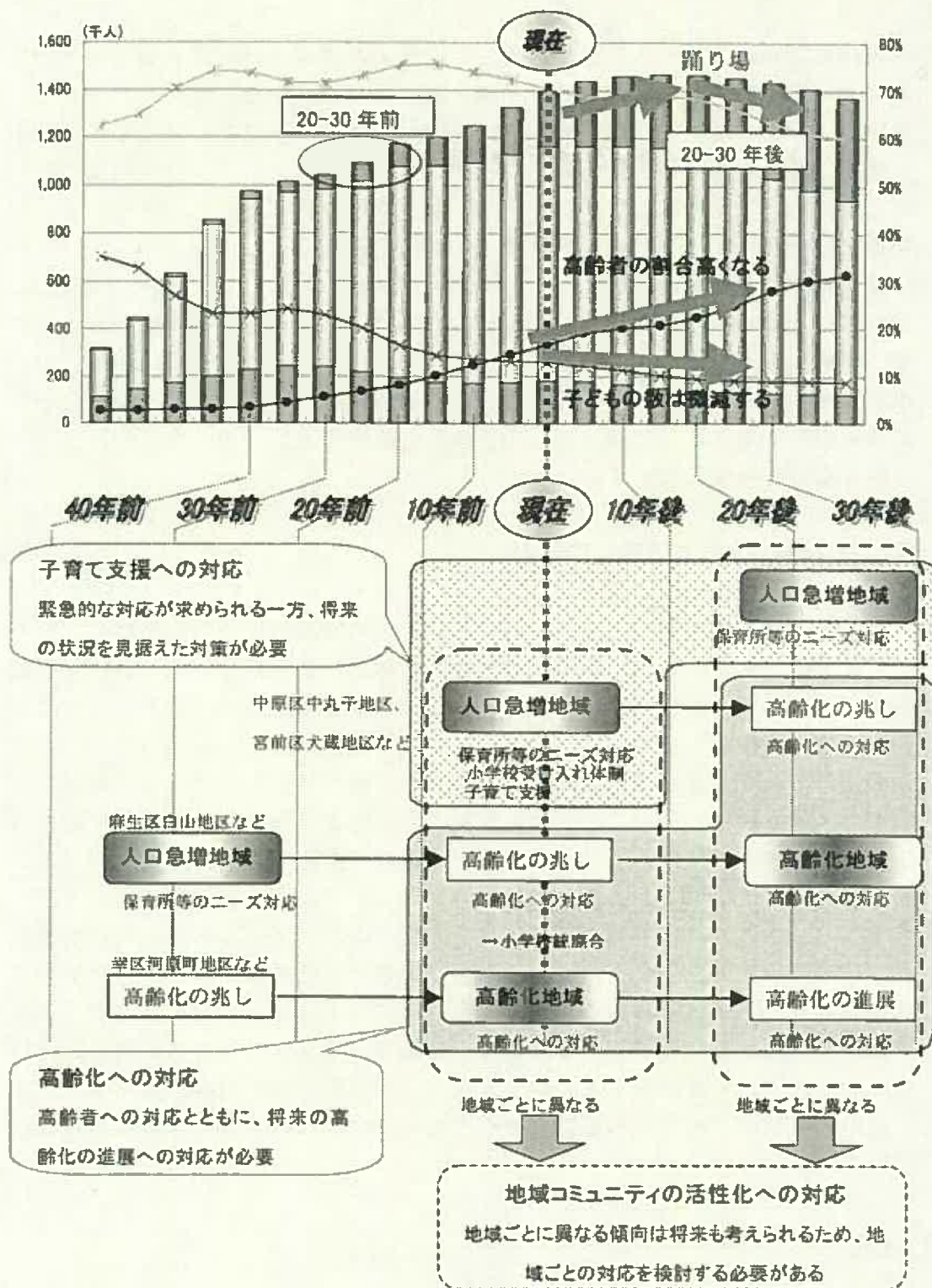


図 3-1 課題への対応 イメージ図

第2節 子育て支援への対応

子育て支援政策については、保育所の整備というように目に見える効果のあるものや、教育内容の充実など 20～30 年後などの将来に効果があると考えられるものなど、様々な課題と対応が考えられる。どのような対応についても、子育て支援は、将来への計画的な政策が必要である上に、時代や地域の状況に応じた対応も必要である。そこで、現在抱える課題に対する、現状の取組と政策を把握することにより、将来に向けてどのような取組が必要であるかを検討していく。

1 子育て支援の現状と課題

前章までに、急激な人口が増加する地域は、0～4 歳の人口も増加する地域であることがわかった。川崎市全体においても、0～4 歳の人口が増加しており、保育所などの利用を希望する人が増え、保育所等が不足している状況がある。

現在の状況は、計画的な子育て支援の環境を整備しているが、保育所を利用する人は予想を上回って増加しており、保育所整備などの子育てをする環境を整えることの課題がある。一方で、核家族化の進行、地域社会の変化など、子育てをめぐる環境は変化しており、家庭や地域における子育て機能の低下や、子育て中の親の孤独感や不安感の増大等といった問題が生じており、子育てをする親を支援することも課題である。

(1) 子育てをする環境を整えることの課題

子育てをする環境として、保育所の整備などの施設面、育児休業制度や子ども手当の支給などの制度面、子育てしやすい住宅の提供やベビーカーをひいてまちを歩きやすくするなどまちづくりのハード面などの環境整備における課題が考えられる。

① 施設面での課題

現在、川崎市が抱える課題の主なものに、保育所の待機児童の増加がある。

人口が増加する地域は子育て世代、就学前児童も増加している。また、核家族化や共働き世帯の増加、さらには働きに出るために子どもをあずけたいという親のニーズも高まっていることから、保育所の利用を希望する者が増加しており、結果として保育所が不足している状況となっている。

0～6 歳の年齢別人口の最近の動向をみると、全体的な人口増加が起こっているが、特に 0～2 歳で近年上昇がみられる。待機児童についても、全体的に増加傾向にあり、特に 0～2 歳児までの低年齢児が大きな問題となっており、川崎市では、「保育緊急 5 カ年計画」を改訂し、大幅な保育所の定員増とともに、

1歳時枠の拡大に向けた取組を実施していくこととしている。

小学校については、地域の人口が急増した時期から数年遅れて対策が必要になるため、予測に基づいた対策を行い、急増地域に対応している状況である。

いずれにしても、将来も人口増加が生じる地域が現れる一方で子どもが少なくなる地域が顕著になると予想されるので、その人口の変動に対応できるよう、現在の緊急対策を講じるとともに将来にも活かすことができるような対応が求められている。

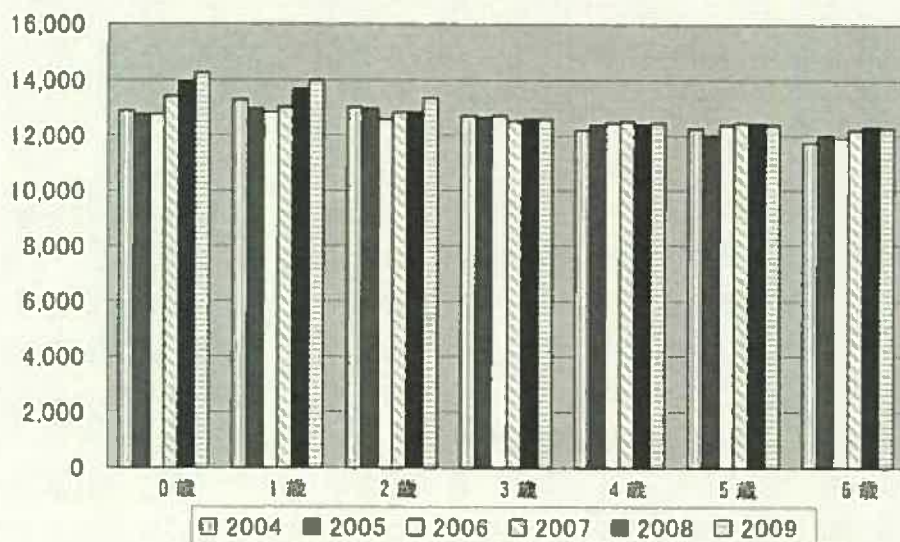


図 3-2 近年の0～6歳児の推移（出典：川崎市統計情報 町丁別年齢別人口各年3月末）

② 制度面での課題

現在、国の政権交代により、子ども手当での創出など子育て支援に関するさまざまな制度の見直しが検討されており、新しい制度を市民が有効に活用できるようにする必要がある。そのほか、制度面での課題としては、子育てと仕事の両立など、親の働き方の課題も多いと考えられる。そこで、次世代育成支援に関するニーズ調査報告書のアンケート結果から、親側の状況を把握し、どのような課題があるか確認する。

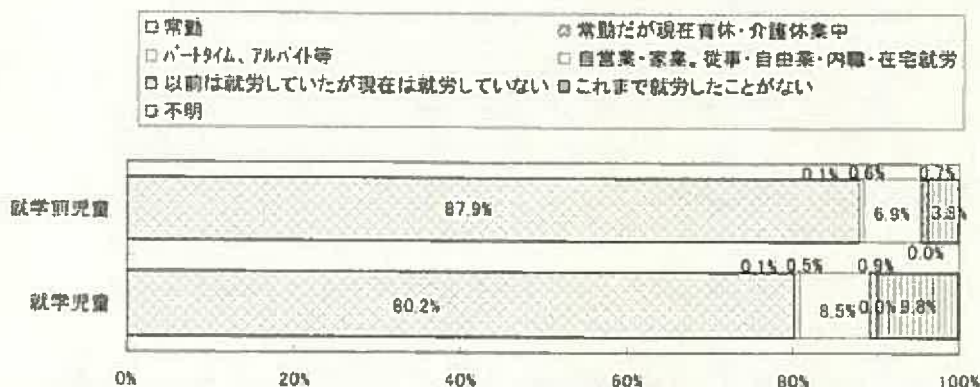
ア) 子どもの世話の主体・就労状況

子どもの世話の主体は主に母親であるとの回答がほとんどである。父親の就労状況は、常勤が最も多いが、母親の就労状況は就学前後で差が見られ、子どもが小学校にあがると、パート・アルバイト等を行う人が多い。また、就学前児童の母親の60%が就業していない状況である。



図 3-3 子どもの世話の主体（出典：次世代育成支援に関するニーズ調査報告書⁵）

父親



母親

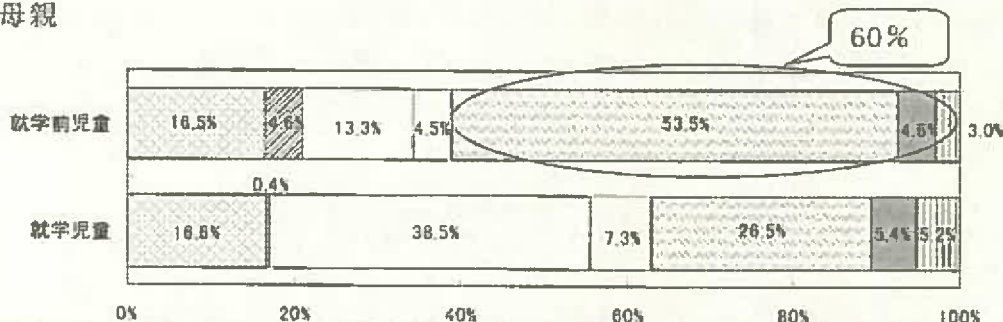


図 3-4 父親・母親の就労状況（出典：次世代育成支援に関するニーズ調査報告書）

イ) 出産前後1年以内の母親の離職状況・離職についての考え

出産を機に離職した人の約40%が、保育の環境が整っていることや就労環境が整っていれば、離職をしないという選択も可能であったことがわかる。仕事を続ける意志があるにもかかわらず、仕事をやめた人の中で、保育サービスと職場の両立支援があれば仕事を続けていたという人がもっとも多い。子育て施設面や制度面での支援、就労環境のどちらも重要な要素であり、両者がともに満たすことで、個人が自由に選択できるまちにつながると考える。

⁵ 市民・こども局 「次世代育成支援に関するニーズ調査報告書」 平成21年3月実施

「離職しなければならない」から「離職する・しないを選択できる」社会に向けた取組をめざす必要がある。

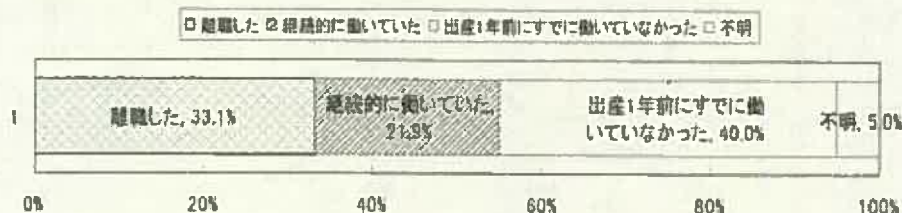


図 3-5 出産前後1年以内の母親の離職状況
(出典：次世代育成支援に関するニーズ調査報告書)

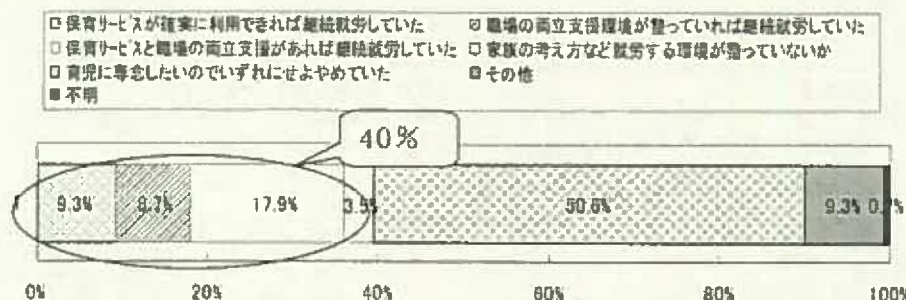


図 3-6 離職についての考え (出典：次世代育成支援に関するニーズ調査報告書)

ウ) 現在就労していない人の就労希望と就労希望があるのに働かない理由

就学前児童や就学児童のいる家庭では、働きながら子育てできる適当な仕事がないという理由により就労できていないと感じており、ここにおいても保育サービスの充実のみでは子育て支援は満たされず、仕事との両立ができる環境づくり等と併せた対策が必要であるといえる。

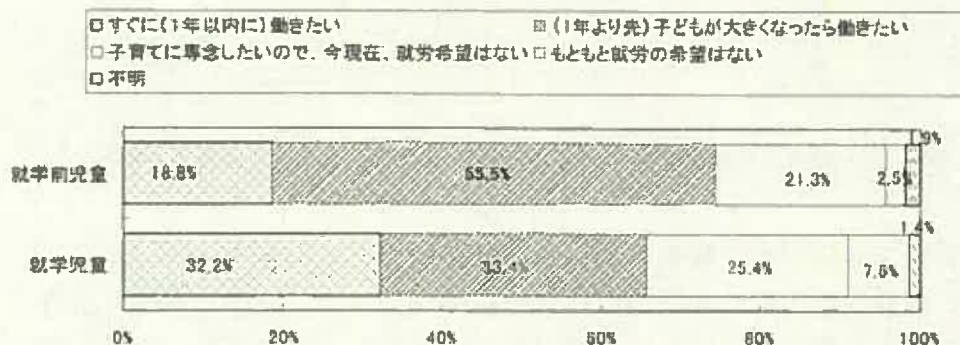


図 3-7 現在就労していない人の就労希望
(出典：次世代育成支援に関するニーズ調査報告書)

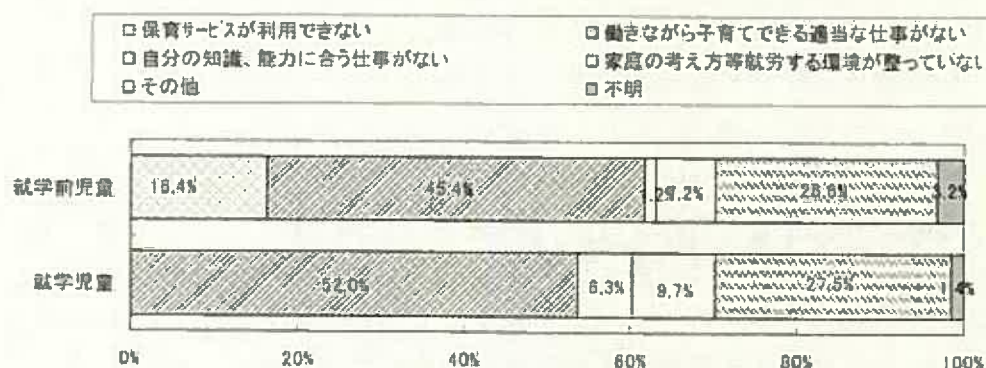


図 3-8 就労希望があるにもかかわらず、現在働いていない理由
(出典：次世代育成支援に関するニーズ調査報告書)

③ まちづくりのハード面での課題

現在のまちづくりの施設づくりにおいては、バリアフリー対応が課題となっているが、この課題は、ベビーカーをひいた両親への対応課題にもなり、この課題解決は子育て支援のひとつにもなりうる。高齢化社会への対応を含めて、障害者の対策でもあり、子育てへの対策でもあるため、さらなるバリアフリーの社会をめざすことが課題である。

また、川崎市では、だれもが安心して住み続けられる居住施策の推進として「地域の活性化に向けた子育て世帯等の住まいの確保」のため、川崎市子育て等あんしんマンション認定制度を創設し、平成 20 年 4 月から集会室を子育て仕様に整備した費用の一部補助や子育て相談員の派遣を行っている。「高齢者・障害者の安心居住に向けた住まいの確保」などとともに、住宅支援のひとつのメニューであるが、これらの制度と子育て支援の制度などを連携した取組が課題である。

(2) 子育てをする親を支えることの課題

子育てをする親にとって、身近に相談できる場所や機会があることが望ましい。近年の核家族化などにより、親が子育てについて相談する人が身近にいないことから、親が悩みなどを共有することができる機会を必要としている。このことは、地域において親子の交流等を促進する子育て支援も必要とされているともいえる。行政が支援内容を個人に周知することが必要であり、そのときに、個人の権利と義務を明確にした支援を行い、個人が何を選択するか選ぶことができる状況をつくっていけることが重要である。また、支援が必要である人を地域で発見して対応できるようにすることが課題である。個人の責任においてでは解決できない側面を、地域で発見できる仕組みづくりが大切である。現在、区民会議において地域の声を行政に届けることができ、地域や個人に対して、必要な支援をすぐに検討できるシステムをつくっているが、さらに地域

コミュニティの活性化によって、地域の小さな単位からの声を行政に届けられるよう、体制を強化していくことが必要と考える。

2 子育て支援に対する市の取組

川崎市では、次世代育成支援対策行動計画である、かわさき子ども「夢と未来」プランを策定している。この計画は、平成17年度から前期・後期5年の10年間を計画期間とする次世代育成支援対策推進法に定める市町村行動計画である。毎年、実施状況等を広報しながら計画の実行をすすめている。現在、後期計画の策定をパブリックコメント手続等により進めている状況であり、その中での取組は次のようなものである。基本理念は「小さな命に大きな未来、育ち育てるまち、かわさき」である。

■ 施策の体系

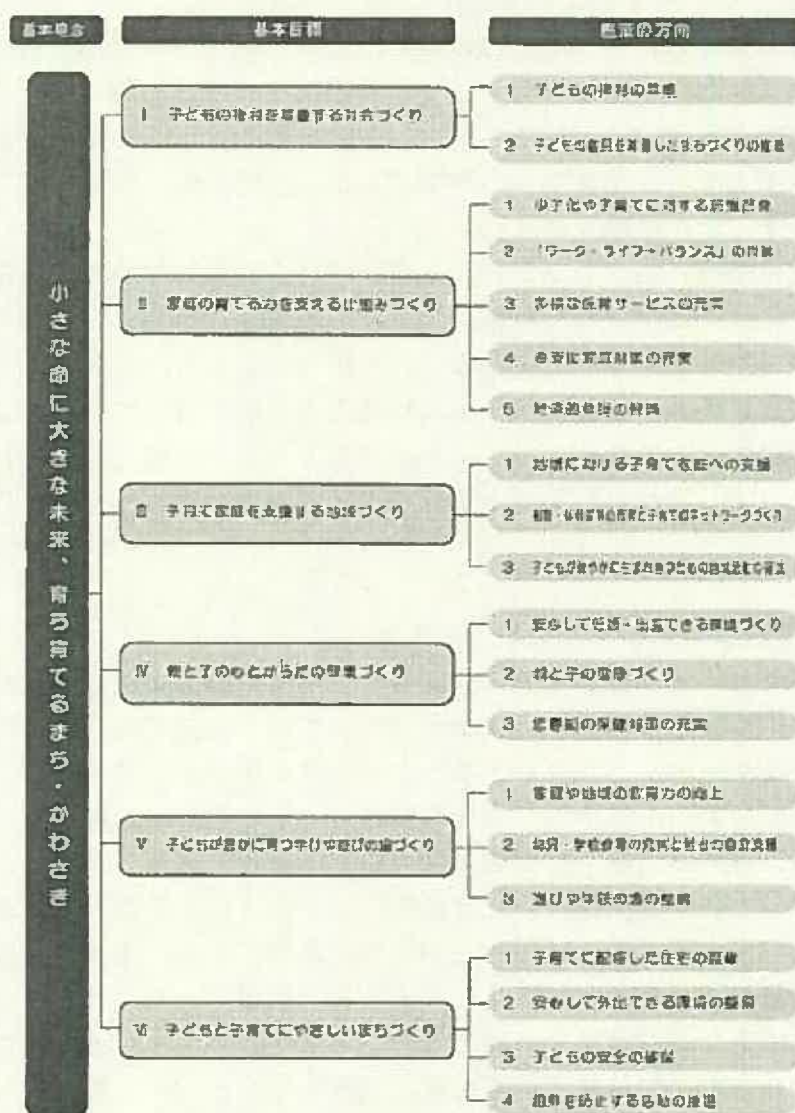


図 3-9 かわさき子ども「夢と未来」プラン 施策の体系

■ 計画策定の基本的視点

① 一人ひとりの子どもを尊重する

「川崎市子どもの権利に関する条例」の主旨を踏まえ、子どもの権利を最大限に尊重します。

② 次代の親を育む

将来親になる若い世代が、子どもを持つことや子育てに希望を持てる社会を目指します。

③ サービスの利用者の視点

社会環境の変化や、市民が求める子育て支援サービスの多様化に柔軟に対応できるよう、利用者の視点に立った施策を展開します。

④ 地域社会全体で子育てを支援する

子育て支援は、家庭だけでなく広く社会全体で支えていくという意識を醸成するとともに、行政、地域社会、企業等がそれぞれの役割のもと、協働して子育てを支援します。

⑤ 「ワーク・ライフ・バランス」を実現する

父親、母親が協力して子育てを担うとともに、それぞれが仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）を図りながら、豊かな暮らしを実現できる社会を目指します。

⑥ 全ての子どもと家庭を支援する

全ての子どもが豊やかに成長できるよう、在宅で子育てをする家庭や、特別な支援を必要とする子どもを含め、全ての子どもと家庭に向けた支援策を展開します。

⑦ 地域の特性や資源を生かす

地域の持つ特性や資源、環境などを活用するとともに、市民の力を十分引き出し、生かしながら、行政区を中心としたきめ細かな施策を展開します。

⑧ サービスの質の視点

市民が安心して子育て支援サービスを利用できるよう、サービスの質を確保するための取組を進めます。

⑨ 地域特性の視点

人口、産業構造、社会資源の状況等、地域が持つ特性に即した、子育て支援策を展開します。

■ 計画の基本理念

「小さな命に大きな未来、育ち育てるまち・かわさき」

子どもたちの幸せな笑顔は、人々の心を明るくし、やさしさや希望を与えてくれます。また、生まれてきた命が家庭や地域、社会で愛され、川崎のまちでいざいきと心豊かに育っていくことは、私たちだれもの願いです。

この計画は、次代を担う子どもが自分らしく健やかに成長していくための環境づくりとともに、将来親になる世代が、希望を持って子どもを産み育てることのできる環境づくりを社会全体で推進していくことを目的としています。

川崎市では、「前期計画」において「小さな命に大きな未来、育ち育てるまち・かわさき」を基本理念に掲げ、次世代育成支援を推進してまいりました。後期計画においても、基本理念を受け継ぎ発展させながら、次世代育成支援を推進することとします。

図 3-10 かわさき子ども「夢と未来」プラン 計画策定の基本的視点

3 子育て支援の将来

(1) 子育てする環境を整えることの将来課題と対応

子どもの人口は今後 10 年以内に減少に転じ、徐々に 15 歳未満の人口は減少していくと推定されている。川崎市全体でみると、保育所の入所希望者と供給数が一致することも近い将来でてくるであろう。その後は、保育関連の施設数が過剰になる事態も考えられる。しかしながら、地域ごとの状況が現在顕著になっているように、将来も人口増加が生じる地域が現れる一方で子どもが少なくなる地域があると予想される。そういった人口の変動に対応できるよう、柔軟な対応が求められていく。家の近くで子どもを預けたいといった地域の実情に応じた取組をするためには、現在の対応とともに、今後は市全体ではなく、さらなる地域ごとの状況に配慮した柔軟な対応を検討していかなければならない。

また、将来においても、仕事と子育ての両立への支援や、まちのバリアフリー化など、子育ての環境の充実是不可欠である。将来、子どもの数が減る段階で、子育てに希望が持てない将来であってはならない。20～30 年後、子育て環境が充実した社会であるような、魅力あるまちを目指す必要がある。生まれ育った川崎が子育て世代にとって魅力的なまちであると思えば、将来、子どもを育てやすい地域として、川崎を選んでもらえることにもつながるであろう。

(2) 子育てをする親を支えることの将来課題と対応

現在の社会情勢により、子育てをする親が地域の中での孤立化してしまうなど、親を支える上での課題に対しては、現状のままの行政側からの対策を行うことだけでは、将来においても、課題は解消できない可能性がある。地域の状況を地域で把握し、一言声をかけるなどの支援ができれば、解決が図れる可能性がある。少しの支援を地域で行うことができるよう、地域コミュニティを活性化し、地域の課題を地域で解決できる環境づくりが、さらに必要になると考えられる。

(3) 将来に向けて

全国的には、既に少子高齢化が進んでおり、今後もその傾向が強くなると想定されるため、近隣都市が少子化対策や子育て支援を強化する中、川崎が都市部にあり全国的な傾向と異なるからといって対策を強化できないと、川崎市の施策が遅れてしまう可能性がある。子どもが増えている現在から将来を見据えて、川崎市が他都市への先進事例となるような子育て支援体制を強化する必要があると考える。

市の次世代育成支援対策の目的である「次代を担う子どもが自分らしく健やかに成長していくための環境づくりとともに、将来親になる世代が、希望を持

って子どもを産み育てることのできる環境づくりを社会全体で推進していくこと」を達成した未来を創出するためには、基本目標の中の施策が実行されているかひとつひとつ確認を行うことは重要であり、現在も行っているが、そのひとつひとつの事業が、目標の達成にどのくらい貢献しているのか、目標に立ち返って、確認していくことも必要である。それによって、目標はいつどの程度達成するのか、などを再度考えていくことができる。近い将来子どもが減り始めると予測されている現在、中・長期的視点を持ち、今後 20～30 年というスパンを持ったときに、どのような目標を設定していくかを考えていく時期がきているとも言える。

将来に向かって、目標を達成するため、柔軟な対応を行う検討をしていくためには、行政の職員においても、担当部署による見識だけでなく、幅広い視野を持った柔軟な対応を考えていくことが求められていると考える。

川崎に生まれた子どもが、生産年齢に達し、社会を支えることができるようになるまでには長い期間を要することから、教育などにおける子育て支援は長い期間を見据えた対策を講じ、川崎に魅力をもってもらえる対策も必要である。

第3節 進展する高齢化問題への対応

前章までに述べたように、川崎市においても高齢者の数が増加傾向にあり、介護・支援といった高齢者福祉サービスに対する需要が増加傾向にある。

平成19年の高齢者実態調査から、介護が必要となっても自宅で住み続けたいという希望が多く見られるものの市における在宅サービスの提供が不足していることから、結果として特別養護老人ホーム等の施設入所需要を引き起こしている状況である。しかし、施設の提供に関しても、特別養護老人ホームの入所待ちにみられるように増加する需要に十分に対応できておらず、市民に「安心して老後を過ごすことができる」環境を提供できているとは言い難い状況である。

さらに将来川崎市において、高齢者の継続的な増加と生産年齢人口の減少が予測されていることから、今後、高齢者福祉サービスに対する需要がより一層高まる一方で、高齢者福祉サービスを支える財源・人材等の不足により、サービスの提供が益々困難になることが想定される。

また、近年では1人暮らしの高齢者や健康であるが地域に居場所を見出せない高齢者なども増えており、このような高齢者に対する新たなケアも求められている。

1 進展する高齢化問題の現状と課題

ここでは、川崎市における高齢者化問題の現状と課題について記述する。

ひと言で、高齢者といっても、その状況は様々であることから、高齢者を

- (1) 「介護が必要な高齢者」
- (2) 「介護は必要としないが何らかの手助けを必要とする高齢者」
- (3) 「健康な高齢者」

の3つに分類し、それぞれについて現状と課題を整理する。

(1) 介護が必要な高齢者が抱える課題

① 特別養護老人ホームの入所待ちに見られる課題

ア) 特別養護老人ホームの入所待ちの状況

市内における高齢者の増加に伴い、特別養護老人ホームへの入所ニーズが年々増加している。しかし、入所希望に対して施設数が不足しており、2009(平成21)年度では約5,000人が特別養護老人ホームの入所の申請をしている状況である。

このような状況に対し、市は施設の整備促進に取り組んでおり、「特別養護老

人ホーム整備促進プラン」において、2006～2011（平成20年～25）年の6年間で約1,200床の確保を目標に整備を進めている。

しかし、用地の確保や介護人材の不足等により整備が困難な状況にある。

表 3-1 特別養護老人ホーム入居待機者数（出典：健康福祉局提供データより作成）

2007年度 (平成19年4月1日)	3,520人
2008年度 (平成20年4月1日)	3,850人
2009年度 (平成21年4月1日)	4,067人

イ) 特別養護老人ホームの入所待ちの背景：介護人材の不足

特別養護老人ホームを始めとした介護サービス提供基盤の事業展開が進まない主な理由として、介護人材の確保が困難であるといったことが挙げられている。平成19年川崎市高齢者実態調査によると居宅サービス事業所の85.3%、施設サービス事業所の91.7%が「人材の確保が困難」という課題を挙げている。

その背景として、介護事業所の経営状況等から、給与水準が他の業種と比べて低く（「平成19年賃金構造基本統計調査」による）、離職率も高いことが挙げられている。⁶

必要とされるサービスを提供していくためには、このような介護人材の確保が不可欠である。

表 3-2 離職率（出典：厚生労働省「雇用動向調査結果（平成18年度）」、（財）介護労働安定センター「介護労働実態調査（平成19年度）」）

	全体	正社員	非正社員
全産業平均	16.2%	13.1%	26.3%
介護職員	21.6%	20.4%	32.7%
訪問介護員		18.2%	16.6%

表 3-3 従業員の定着状況

（出典：（財）介護労働安定センター「介護労働実態調査（平成19年度）」）

	定着率が低くて 困っている	定着率は低い が特に困っていない	定着率は低い くない
訪問系	19.3%	5.2%	69.1%
施設(入所系)	34.0%	9.4%	55.1%

⁶ 特別養護老人ホーム整備促進プランより

② 在宅介護に見られる課題

ア) 在宅介護サービスに対する高齢者の意識

介護が必要になった場合、一般高齢者も要介護高齢者も共に自宅で暮らすことを希望する人が多いことが図 3-11 から分かる。

在宅介護がより普及していけば、先ほど述べたような高齢者施設への需要も少なくなることが予測され、施設の不足問題への改善も期待される。

しかし、図 3-12 から家族に迷惑をかけたくないという理由から自宅以外で生活することを希望する人が多いことも分かる。

図 3-11、図 3-12 の調査結果から、在宅介護には伴う家族への負担を懸念して、やむを得ず施設での生活を選択している人がいるといったことが伺える。

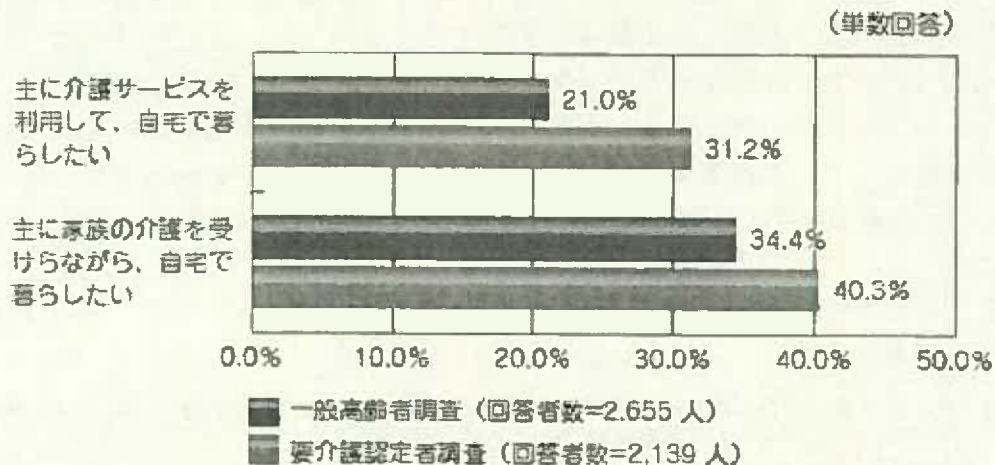


図 3-11 今後の暮らし方について一介護が必要になったらー
(出典：平成 16、19 年度 高齢者実態調査結果)

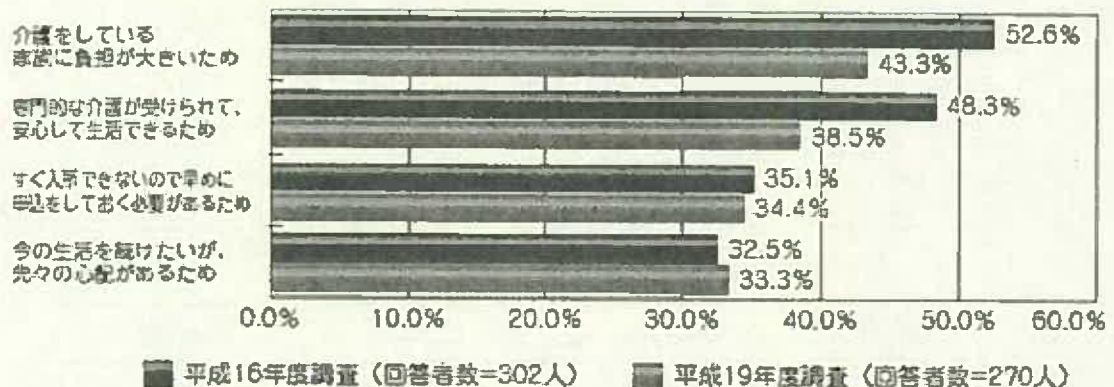


図 3-12 特別養護老人ホームに入所の申し込みをした理由について
(出典：平成 16、19 年度 高齢者実態調査結果)

イ) 家族による介護の難しさ

現在、在宅での介護の大半は家族によって行われている。(図 3-1 3 参照)
そして、介護に対して大半の人が負担を感じることもあるという状況である。
(図 3-1 4 参照)

図 3-1 5 から、介護をする上で困難や負担を感じる理由として、「体力的に持たないから」「精神的にもたないから」といった意見が多い。

介護の担い手として、配偶者の割合が最も高いことから、介護者自身の年齢が高いことも推測できる。

また、介護をする上で困難や負担を感じる理由として挙げられている「就労しているから」といった意見に見られるように、近年、核家族や共働き世帯が増加していることから、家族が介護者としての役割を担うことが困難な状況となっている。

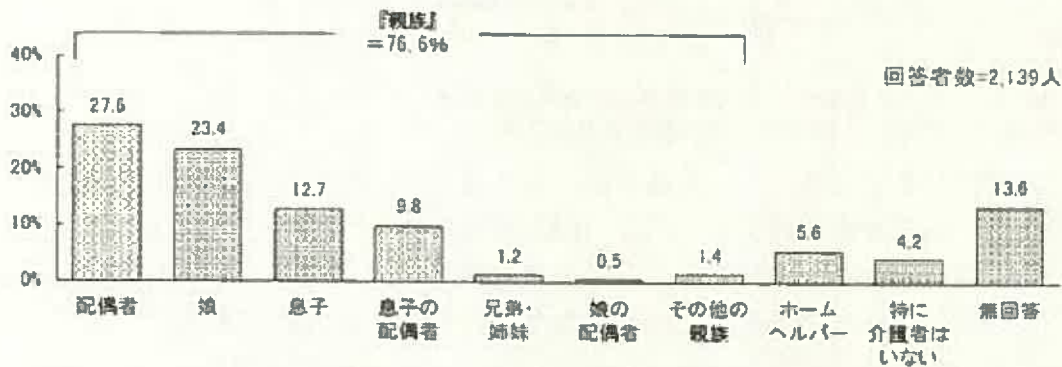


図 3-1 3 主な介護者について (出典：平成 19 年度 高齢者実態調査結果)

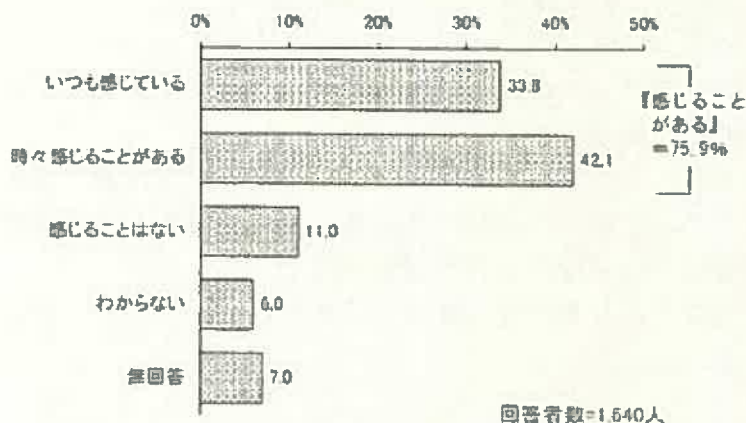


図 3-1 4 介護の負担感 (出典：平成 19 年度 高齢者実態調査結果)

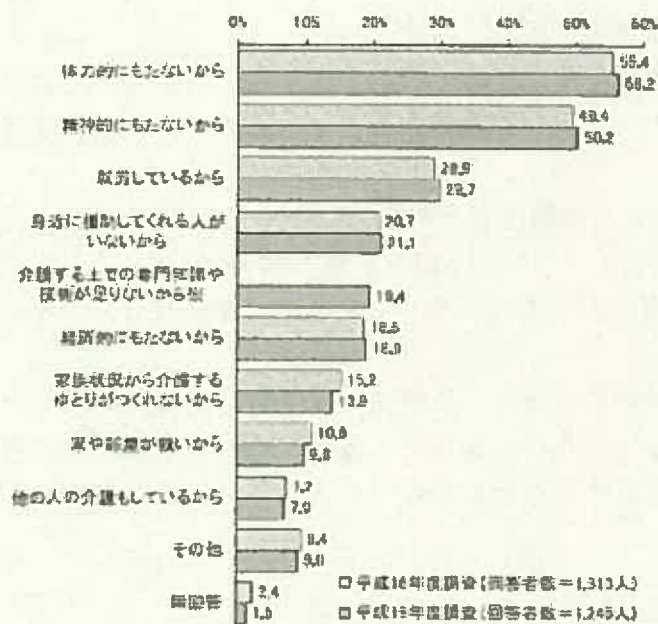


図 3-15 介護をする上で困難や負担を感じる理由
(出典：平成16、19年度 高齢者実態調査結果)

介護に対する負担から、介護を苦にした自殺や高齢者虐待に発展することも懸念される。介護に対する負担との因果関係については明らかではないが、介護者による高齢者虐待対応件数が年々増加傾向にあるといった調査結果もある。このような状況に陥らないためにも介護者に対する支援が必要である。

表 3-4 表 介護者による高齢者虐待の対応件数(出典 健康福祉局提供データより作成)

	18年度	19年度	20年度
相談・通報・届出	84件	103件	113件
虐待件数	45件	53件	69件

介護する家族に対する支援として、市では相談窓口の開設や、認知症高齢者介護教室等の市単独サービスの提供などの取組を進めている。

このような取組はもちろん重要ではあるが、先述したように介護者の高齢化等から家族が介護を行うことが厳しい状況にあることから、果たして家族が介護を担うべきか、担えるのかといったことに疑問が残る。

家族だけが介護を行うのではなく介護の担い手を増やしていくことも重要である。

③ 介護が必要な高齢者が抱える課題のまとめ

介護が必要な高齢者が抱える課題として、施設や介護サービス等必要とするサービスがまだ十分に提供されていないといったことが挙げられる。

この背景には、介護を必要とする高齢者の増加や多様化、介護人材の不足、そして制度上の制限等が挙げられる。その結果、求めているサービスを受けることができないばかりではなく、介護を行う家族への負担が問題となっている。

こういった問題に対し、サービスの一層の充実は元より、今後予測される介護を必要とする人の増加と、支える人の不足を鑑み、サービスの効率的な提供を行っていくことが課題である。

（２） 介護は必要としないが何らかの手助けを必要とする高齢者

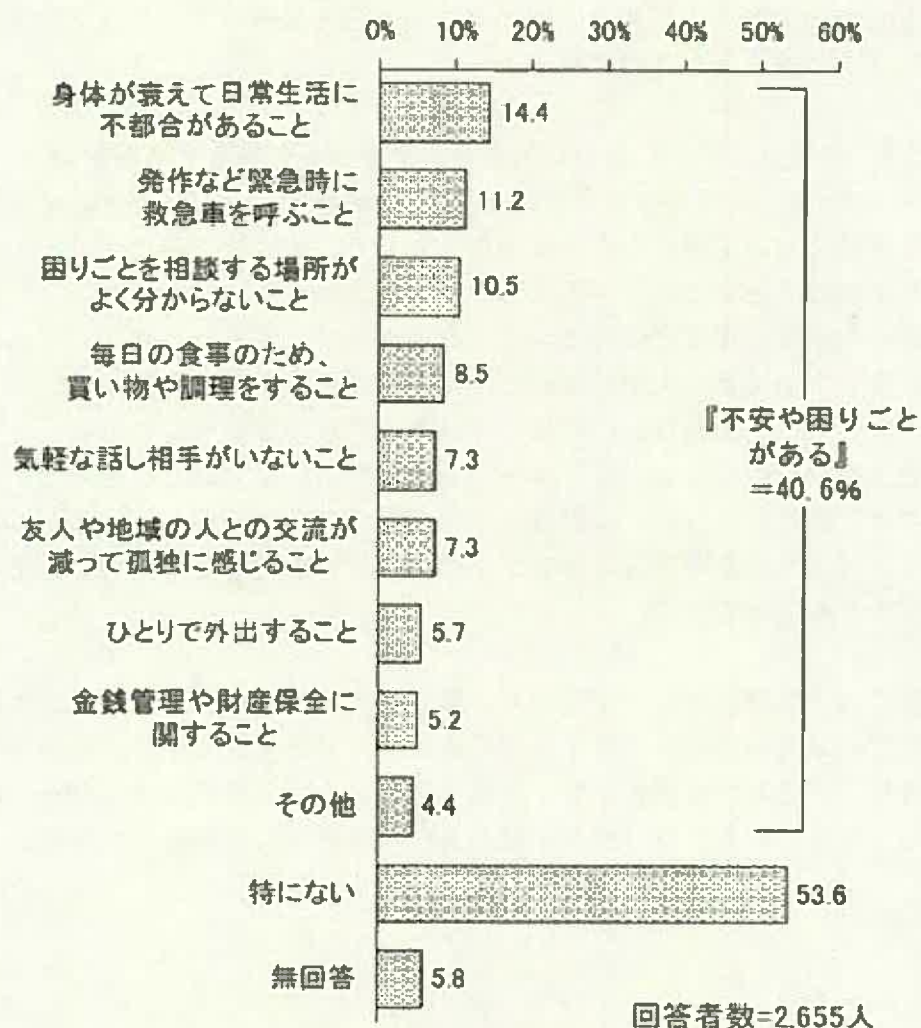
要介護・要支援認定は受けていなくても、高齢化とともに身体機能が低下し、日常生活において何らかの支障が生じており、例えばごみ捨てなどのちょっとした手助けを必要としている人も存在する。

近年の核家族化などの背景から、高齢者の一人暮らしが増加しており、身近に頼ることのできる人がいないといった問題を抱えている。

こういった人たちは、いざ何かあった場合なかなか気づいてもらえず、最悪の場合孤独死に至るといったケースも想定され、このような地域での課題を解決するためには、行政の取組だけでは限界があることから、地域の助けが不可欠であるが、近年地域コミュニティの希薄化も問題となっており、近所付き合いが少なくなっている。

要介護・要支援者だけではなく、認定を受けていないが何らかの支援を必要としている人がいることを十分に認識し、対応を考えていく必要がある。

併せて、地域の課題を地域で解決できるような市民が主体となった地域における支え合いのネットワークが醸成される環境づくりが必要である。



※『不安や困りごとがある』=100%-「特になし」-「無回答」

図 3-16 不安や困りごと（出典：平成 19 年度 高齢者実態調査結果）

表 3-5 表 65 歳以上の単身高齢者数の推移（出典：平成 17 年国勢調査）

	男	女	総数
1993 (平成 5) 年	4,865	11,941	16,806
1998 (平成 10) 年	8,024	17,103	25,127
2003 (平成 15) 年	10,879	21,998	32,887

(3) 健康な高齢者

高齢者の約 85%は、介護を必要とせず健康で自立した生活を送っている。⁷

しかし、このような健康な高齢者が地域に溶け込めず、地域内に居場所を見つけれないといった問題が生じている。

⁷ 第 4 期川崎市高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画より

特に男性の場合は、働いている間に近所付き合いに参加せず、定年退職後になって初めて地域活動への参加に直面し戸惑いを覚える人が多いと言われている。地域に溶け込めず、突然活躍の場がなくなること、孤立感を募らせてしまう傾向がある。もし、地域に居場所を見出せず、閉じこもりになってしまったとしたら、身体機能の低下が進行し、健康な生活が送れなくなってしまうことも懸念される。

健康な高齢者が、いつまでも健康を保ちながらいきがいをもって老後の生活を過ごしていけるような、地域の人と気軽に集まり楽しむ場、活躍できる場が求められている。

2 進展する高齢化問題に対する市の取組

川崎市では、平成 21 年度から 3 年間の高齢者福祉施策に関する事業計画として、「第 4 期川崎市高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画」（以下第 4 期計画）を策定し、事業を進めている。

第 4 期計画において、取り組むべき課題として以下の 6 点を挙げている。

【第 4 期計画において取り組むべき課題】

1. 特別養護老人ホームの入居希望者への対応
2. 「孤独死」「徘徊」「虐待防止」等の課題への対応を図るための地域のネットワークの充実
3. 地域の実情に応じた介護予防の取組の推進
4. 介護人材の確保による介護保険サービスの着実な提供
5. 今後増加が見込まれる認知症高齢者の在宅生活の支援の充実
6. 元気な高齢者のいきがい・健康づくりに向けた取り組みの推進

そして、これらの課題に対応していくための基本方針、基本目標、具体的な方向性をそれぞれ以下の通り示している。

〈基本方針〉

「川崎らしい福祉文化を育む地域社会の構築」

〈基本目標〉

- ① 高齢者が住み慣れた地域で安心して暮らせるまちづくり
- ② 介護が必要となっても「かわさき」で暮らし続けられる支えあいのまちづくり

〈具体的な方向性〉

- ① 地域居住の実現
- ② 地域ケア体制の充実
- ③ 利用者本位の福祉サービスの提供
- ④ 認知症高齢者等の生活支援
- ⑤ いきがい・健康づくりの取り組みの推進

第4期計画策定前である第3期計画までの取組と比較すると、特に近年では、「介護予防」や健康づくり、閉じこもり防止に向けた地域ぐるみのネットワーク支援の取組、高齢者のいきがいづくりの推進に注目が集まっているようである。

① 介護予防事業の推進

住み慣れた地域でいつまでも暮らし続けるためには、終末期まで自立して生活できることが理想である。

市では、これを実現するために第4期計画においても「高齢者のいきがい・健康づくり」を1つの大きな柱として掲げ、介護予防の普及啓発に取り組んでいる。要介護・要支援認定を受けていない65歳以上の人に対し、介護予防の普及啓発に取り組むほか、介護予防が必要な特定高齢者を抽出・選定し介護予防事業を実施している。

介護予防は、終末期まで自立した自分らしい生活を送ることができるだけでなく、介護を必要とする人そのものを減らす効果もある。

また、介護保険においても、平成18年より予防重視型に介護保険システムの転換が図られている。

② 地域ネットワークの支援

災害等有事の際の支援体制や、高齢者のもつ不安や困りごとの解決といった地域での課題を解決するためには、行政の取組だけでは限界があり、市民が主体となった地域における支え合いのネットワークが醸成される環境づくりが求められている。

そのためには、行政だけではなく地域のボランティア団体や市民団体等と連携を図っていくことが重要であり、行政としては後方支援的な役割をもつと

もに、支援を必要とする高齢者に対しては、必要に応じて専門機関が関われるような仕組みづくりをしていくことが重要であると考えられる。

市では、地域の自主的な取組に対して支援を行う等して地域ネットワークづくり（「わたしの町のすこやか活動支援事業」）に取り組んでいる。

③ 高齢者のいきがいづくりーいきいきシニアライフ促進事業ー

市では、シニア世代の方々が有する多様な経験や知識、能力を地域で発揮して地域の課題を自ら解決する地域社会の実現を目指し、概ね 50 歳以上の健康で働く意欲のあるシニア世代に対して、「活躍する場の提供」「情報発信機能」「相談機能」「人材育成機能」の 4 つの機能で支援を行っている。

情報発信機能として、市のホームページ上にかわさきシニア応援サイト開設し、シニア世代が求める地域活動や就労の場等の情報を提供している。

また、活躍する場の提供として、地域に密着した臨時的かつ短期的又はその他の軽易な仕事を家庭・企業・公共団体等から引き受け、これを会員に提供するシルバー人材センターや企業等を退職された方々の優れた技術・経験・知識・ノウハウを地域や地元産業の発展に貢献できるよう、共に成長し生かせる仕組みとして” 達人倶楽部 ” の開設等を行っている。

いきいきシニアライフ促進事業

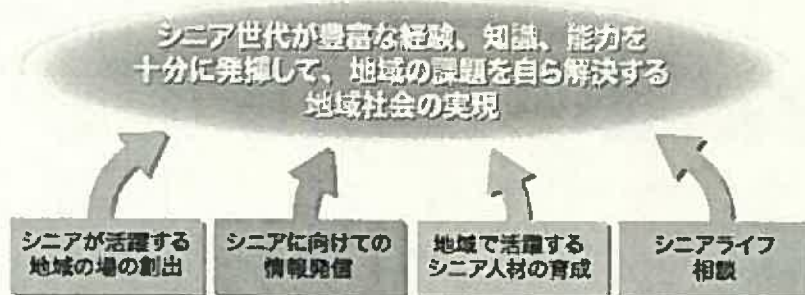


図 3-17 いきいきシニアライフ促進事業（出典：川崎市 HP

<http://www.city.kawasaki.jp/20/20bunken/home/site/jichi/senior/seniorlife.html>）

3 進展する高齢化に向けた課題

（１） 高齢者福祉サービスの一層の充実と将来を見据えた効率的な手法の検討

1 で述べたようにひとと言で高齢者といっても、その状況は様々であり、それぞれが独自の課題を抱えている。

現在の市の現状として、特別養護老人ホームの入所待ちに見られるような施設サービスや在宅介護サービス等の高齢者福祉サービスを需要に対して十分な量を提供できていない状況であることが挙げられる。

不足するサービス量に対応していくためには、施設整備の推進も重要であるが、「自宅で暮らしたい」といったニーズに答えるといった面からも地域居住を

実現していくためのサービスを強化していく必要がある。

しかし、在宅介護は介護をする家族へ負担をかけることから、介護する家族に対するケアにも取り組んでいく必要がある。

今後も進展を続ける高齢化によりサービスを供給することが、益々困難になることが予測され、効率的な手法を検討していく必要がある。

こういった状況を踏まえ、進展する高齢化の課題の1つとして、「高齢者福祉サービスの一層の充実と効率化」が挙げられる。

(2) 地域で支え合うことのできる仕組みづくり

また、身近に頼ることのできる人がいない1人暮らしの高齢者や健康であるもののいきがいや地域に居場所を見出せない高齢者への対応が求められているが、行政だけでは対応が難しい状況である。

地域の課題を地域で解決できるような、地域で支え合うことのできる仕組みづくりが今後は必要である。

市においても、将来、高齢化の進展に伴い「限界団地」、「ゴーストタウン」の問題が生じる可能性がある。現在でも局部的に高齢化が進み、団地住人の大部分が高齢者であるといった地域も見られる。

このような状況における、地域での支え合いの重要性は非常に高い。

以上のことから、これからは地域の力が必要であり、進展する高齢化の課題の1つとして、「地域で支えることのできる環境づくり」が挙げられる。

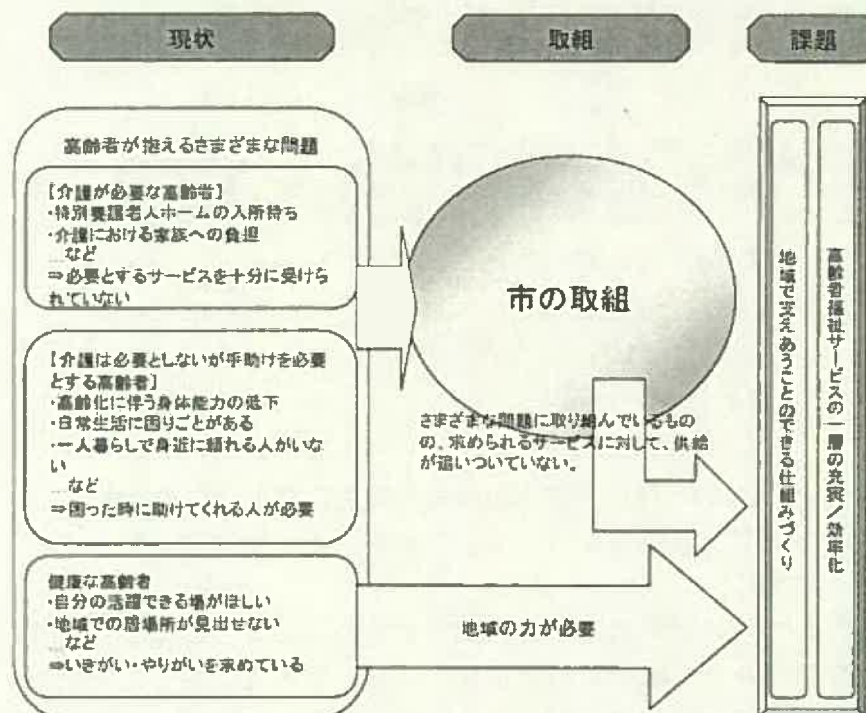


図 3-1 8 進展する高齢化問題に対する課題

最後に、高齢化がこのまま進展していくことの危険性について簡単に触れることとする。

高齢化がこのまま進展していくと、将来、社会福祉サービスの十分な供給が困難になること、さらに深刻化するとサービスの低下だけでなく、市の財政そのものが破綻することも懸念される。

また、地域全体が高齢化した場合、住民だけでは十分な管理が行えないことから、利便性の低下、公共サービス水準の低下等が懸念される。そしてこのような状態を放置しておくやがて人が住めなくなる「ゴーストタウン」に陥るとされている。

こういった状況に対して、対応を検討することも重要であるが、このような事態に陥らないよう、早い段階から社会全体を支える生産年齢人口の減少へ対処していくことも必要である。

第4節 地域コミュニティ発展への対応

第1章から、川崎市においても、近所付き合いが低下している現状が指摘されたが、近隣の住人との付き合いといった地縁によるつながりが低下している一方で、特定の目的や課題に対応したボランティア団体やNPO法人などのテーマ型の市民活動団体による活動が活発になっている。

第1節、第2節から、子育ての支援と高齢者の支援への共通の課題として、地域での支え合いが必要であること、また、近年の核家族化、単身世帯の増加、価値観の多様化などの社会情勢が変わる中で、行政によるきめ細かい対応は困難である状況から、地域コミュニティが果たす役割への期待は大きい。

町内会・自治会、ボランティア団体やNPO法人などの市民活動団体といった地域コミュニティについて、現状と課題を検討していく。

1 地域コミュニティ組織と市の取組の現状

(1) 地域コミュニティによる取組が求められる現状

少子化や高齢化、核家族化や単身世帯の増加、ライフスタイルや価値観の多様化など地域社会が複雑化しており、行政による対応だけでは難しいものも多く、既存の仕組みでは満たされないニーズも存在する。そのような状況の中で、地域コミュニティによる取組が求められている。

① 子育ての支援

市民・こども局が実施した『川崎市次世代育成支援に関するニーズ調査』によると、子育て中に困惑を感じることは「ある」が8.4%、「時々ある」が56.2%で、多くの人が困惑することがあることがわかる。また、その対処方法は、「夫婦で話し合う」が58.1%、「友達に相談する」が38.5%、「祖父母に相談する」が33.9%となっている。「近所の子育ての先輩に相談する」は、5.5%、「自分一人で考えている」も8.3%であった。

若い世代は転入・転出が多く、周りに相談できる人が少なく、また、近所付き合いが減っている中で、子育ての不安や悩みを地域の中で相談する人が少ないことがわかる。また、少数ではあるが、一人だけで考えている人もいる。

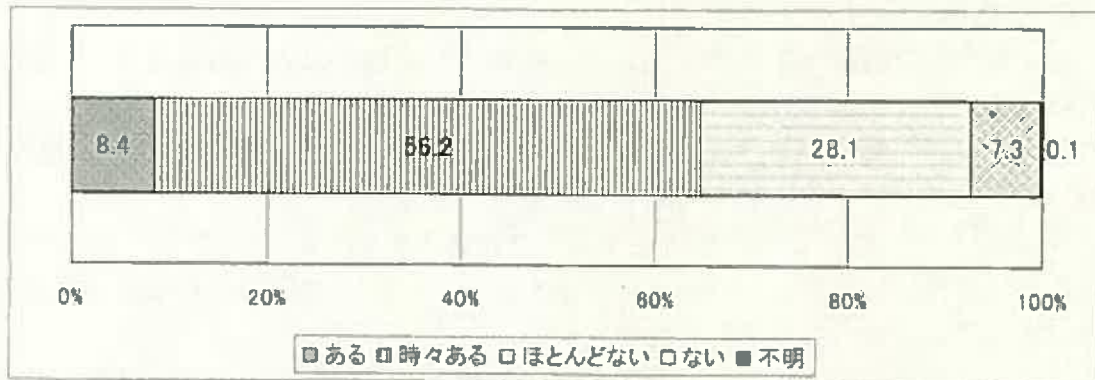


図 3-19 子育て中にどうしてもよいかわからなくなることがあるか
(出典：川崎市次世代育成支援に関するニーズ調査)

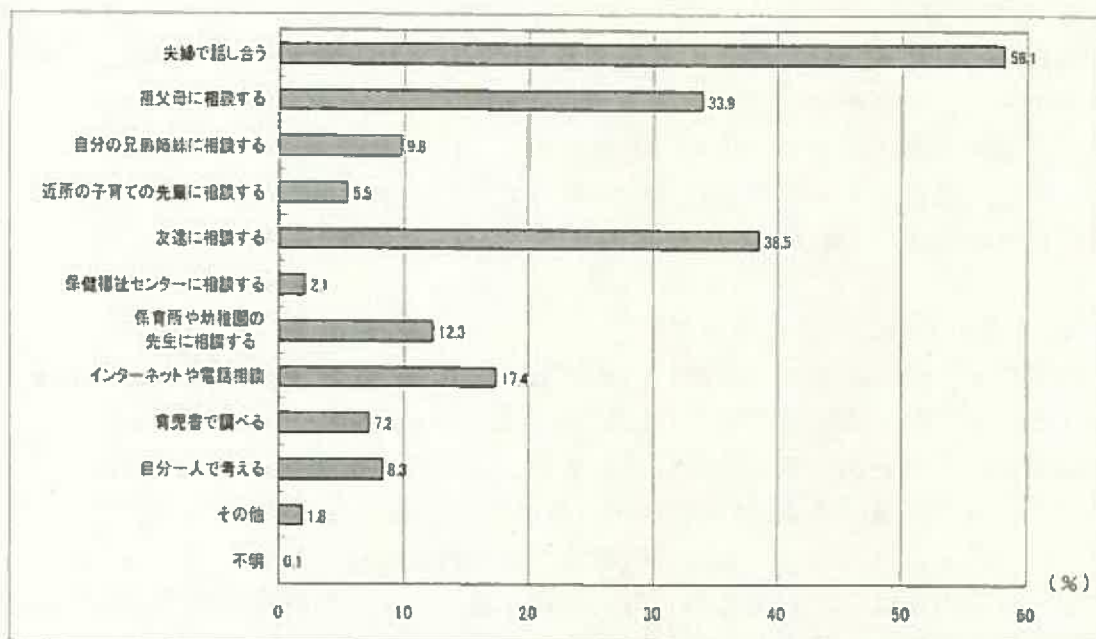


図 3-20 どうしたらよいか分からなくなったとき、どうするか
(出典：川崎市次世代育成支援に関するニーズ調査)

第1章第3節から子育てについて協力・支援が必要な場合、自分あるいは配偶者の親にまず頼る人が多く、その次にはファミリー・サポート・センターなど公的な子育てサービスやベビーシッターなどの有料の子育て支援サービスなどを頼る人もいることが指摘された。核家族化により親世帯とは別居することが多い中では、親の手助けを誰でもいつでも得られるわけではなく、地域の中で、子育てを支援するサービスの充実が求められている。

② 介護の支援

老夫婦や単身高齢者が増加しており、家族での介護の限界がある。また、近所付き合いが低下している状況で、単身者が誰にも気付かれずに亡くなってしまったり、老夫婦だけで、認知症のために同居人が亡くなっていることに気付かなかったりといった問題も発生する可能性がある。

第2節で述べたように、介護をする上で困難や負担を感じる理由について、「身近に援助してくれる人がいない」をあげる人は21.1%いて、介護の負担感から虐待につながることも懸念されている。

このような状況で、地域の住人同士が普段から見守りをしたり、助け合ったりすることが必要であると考えられる。

③ 防犯・防災

高齢者の見守りだけではなく、地域におけるパトロール等子どもを犯罪から守ることや、災害時の助け合いなどにも地域住民の助け合いが求められる。

『内閣府国民生活白書（平成19年度版）』によれば、阪神淡路大震災のとき転倒した家屋などの下敷きになって自力で脱出できなかった人の約8割は近隣の住民等によって救出されたといわれている。

④ 多様化するニーズへの対応等

地域での支援が必要であるが、行政による公共サービスでは、常に見守りを行うといった対応は困難である。また、何かあったときに、行政に連絡を取り、対応するための手続きをとるといった手順をふんでいると、緊急時に迅速に対応することは困難である。地域住民による身近で迅速な対応が求められている。

また、若い世代の転入・転出者の増加、核家族化だけでなく、ライフスタイルや価値観の多様化、個人意識・個人主義の顕在化など川崎市を取り巻く環境が変わり、地域では多様な問題が浮かび上がっている。それまでの行政による画一的で一方的な対応だけでは解決が困難なことがある。

地域の問題解決には、行政主導ではなく、地域の住民参加による活動も必要である。

（2） 地域コミュニティ組織

地域での課題に対しての問題解決や、身近で迅速な対応を担う組織には、町内会・自治会など地縁組織、各分野のボランティア団体や市民活動団体、NPO法人等がある。

① 町内会・自治会

町内会・自治会は、地域を網羅し、地域が抱える諸問題への包括的な対応、歴史的な経緯などからみて、川崎市においても、地域を代表する立場にある住

民組織で、レクリエーション、広報、環境美化、防犯灯管理及びパトロール、会館の管理など、多岐にわたる活動を行っている。

また、民生・児童委員を初めとする行政関係委員の推薦、会議への出席、広報物の配布・回覧・掲示など、各種行政依頼事務にも協力している。

さらに、町内会・自治会は、交通安全母の会、子ども会といった団体の母体である場合が多く、その意味では、これらの団体の活動は、町内会・自治会活動の一環として捉えることもできる。

このように、地域で重要な役割を果たす町内会・自治会は、近年、加入率の低下、役員の高齢化・固定化など困難な課題を抱えている。

② 市民活動団体

町内会・自治会は住んでいる土地のつながりからの地縁型コミュニティであるのに対し、特定の目的や課題に対応したテーマ型コミュニティである市民活動が活発になっている。

その活動は福祉、環境、子育て、文化、まちづくりなどさまざまな分野に広がっている。

地域には、身近な地域での取組が必要な介護、防災、環境保全など多くの問題があり、地域の問題を町内会・自治会だけで解決することは困難である。

特定の町内会・自治会の枠を超えたより大きな学区で取り組んだり、町内会・自治会と、ボランティア団体や NPO 法人などの市民活動が連携し、多様な住民活動グループとともに地域で協働したりしていけば、お互いに補完しあい、発展する可能性がある。

③ NPO 法人

市民活動団体の中には、NPO 法人格を取得した団体もある。1990 年代からは、地域の福祉ニーズに応えるサービスを展開するため行政と対等な立場で市民事業体として NPO 法人（特定非営利法人）が注目されるようになった。特に福祉活動やまちづくり活動などでの NPO 法人の立ち上げは非常に多い。

日本では、市民が自発的に活動するとき、それを支える社会基盤が整っていないため、活動の広がりを妨げていることが問題視され、1998（平成 10）年に特定非営利活動促進法（NPO 法）が施行された。ボランティア団体のような市民が運営する非営利組織も法人格をもてるようになった。法人格を持つことにより社会的信用が高まり、組織として外部との交渉もしやすくなり、事務所を借りたり専門スタッフを雇用したり、安定した活動を継続しやすくなった。

④ その他の団体等

上記の団体とは他に、PTA、青少年団体、社会福祉協議会などの福祉団体、個人の興味や関心に応じたグループ・サークルなど、地域で活動を行う団体が

多数存在しており、地域のまちづくりにも密接に関わっている。

(3) 川崎市の取組

川崎市のコミュニティ施策は、個別の課題に応じて関係部署ごとに対応し、町内会・自治会に対する支援を中心に行ってきた。時代の推移とともに、町内会・自治会等の地縁組織とは異なる、自己の興味や関心に応じたサークル活動や、地域の課題解決に向けた自発的な地域活動が活発に行われるようになり、川崎市でも区づくり白書策定事業の開始、各区ではまちづくり推進組織の立ち上げ、区民会議の設置、川崎市民活動支援指針策定、財団法人かわさき市民活動センター開設、川崎市協働型事業のルール策定など新たな施策が行われるようになった。

① 川崎市自治基本条例

川崎市では、自立した自治体の構築と市民が暮らしやすい地域社会の実現に向けて、市民の信託に基づく市政運営のルールとして、2005（平成 17）年 4 月に自治基本条例を施行した。その第 9 条にはコミュニティの尊重について規定されており、コミュニティは、住んでいる地域を単位とした町内会・自治会や、福祉や環境などのテーマを単位として活動している市民活動・ボランティアグループなどがあって、市民は自由な意思に基づいて暮らしやすい地域社会の実現のためにコミュニティを組織することができるということ、また、市民が暮らしやすい地域社会を築く上でのコミュニティの役割を認識し、尊重しなければならないということ、さらに、市は自治運営の基本原則である協働の原則を踏まえて、コミュニティの自主性や自立性を損なわないよう、自治の推進のための環境づくり、施設等の開放、資金面の援助、人材育成、情報提供などの施策を推進していく必要があると規定されている。

（コミュニティの尊重等）

- 第 9 条 市民は、暮らしやすい地域社会を築くために、コミュニティ（居住地、関心又は目的を共にすることで形成されるつながり、組織等をいいます。以下同じ。）をそれぞれの自由意志に基づいて形成することができます。
- 2 市民及び市は、暮らしやすい地域社会の担い手であるコミュニティの役割を尊重するものとします。
 - 3 市は、コミュニティの自主性及び自律性を尊重しながら、コミュニティにかかわる施策を推進します。

図 3-2 1 川崎市自治基本条例（抜粋）

② 都市型コミュニティ検討委員会

川崎市は、市民が地域課題の解決に取り組めるコミュニティの仕組みづくりに向け課題や必要な取組等を検討することにより、住民組織活動の活性化と自治意識の高揚を図ることを目的として、2008（平成 20）年 4 月に「川崎市都市型コミュニティ検討委員会」を設置した。

検討委員会は、学識経験者、町内会・自治会、社会福祉協議会、青少年団体、地域教育会議、商店街、公募市民など 12 名で構成される。

川崎市のコミュニティ活動の事例から、具体的にその手法や仕組みを分析し、川崎市におけるコミュニティ施策に必要な要素を抽出し、特に、関係団体間の連携の手法、役割、効果について検討している。

平成 21 年度までの検討委員会では、区域、場、人材、資金、連携・情報のあり方について報告書が作成された。この報告を基に、平成 22 年度以降、ガイドラインを策定する予定である。

③ 市民活動推進委員会

川崎市は、2001（平成 13）年 9 月に市民活動の支援に関する論点や基本的な考え方である「市民活動支援指針」を策定した。そして、その具現化に向けて、「市民活動支援指針の円滑な執行と、市民活動の一層の活性化を図ることにより、市民主体の活力ある地域社会を実現すること」を目的に「川崎市市民活動推進委員会」を設置した。市民活動推進委員会は、2002（平成 14）年 1 月に学識者・市民活動団体関係者・公募市民の計 8 名で発足した。

市民活動支援指針では、市民活動を支える柱として 4 つの基本的な考え方、「人材の育成」、「資金の確保」、「活動の場」及び「情報の共有」について検討を進めてきた。

「活動の場」については、財団法人かわさき市民活動支援センター（以下「市民活動センター」という。）、区の拠点、地域拠点といった市民活動拠点づくりを進めている。

「資金の確保」については、市民活動支援に関する各種補助金や助成金を整理統合して、かわさき市民公益活動助成制度補助金として再編している。その補助金を原資として市民活動センターでは、2004（平成 16）年 4 月に「公益活動助成金制度」を創設している。

「人材の確保」、「情報の共有」については、市民活動支援センターで市民向けの各種講座を設けたり、市民活動の情報を提供する「市民活動ポータルサイト」が立ち上げられたりしている。

④ 地域福祉計画

福祉の分野では、「地域福祉計画」が策定されている。

「地域福祉」は、社会福祉基礎構造改革により生まれ、この改革では措置が

ら契約への移行と「地域福祉」が重視されることになった。行政によって一方的に決定するものではなく、利用者が自ら選択することになった。

2000（平成 12）年の社会福祉法によって「地域福祉」が大きく展開されることになり、地域福祉の推進主体を①地域住民、②社会福祉事業者、③社会福祉活動者とし、行政は中心ではなくなった。

市町村の定める「地域福祉」を推進する上での共通の理念や具体的な施策を定めるため、市町村は、「市町村地域福祉計画」を策定でき、都道府県は「都道府県地域福祉支援計画」を策定できる。

「地域福祉計画」において定めるべき具体的な事項としては、①地域における福祉サービスの目標の提示、目標達成のための戦略、利用者の権利擁護に関することを定め、②複雑多様化した生活課題を解決するため、社会福祉を目的とする多様なサービスの振興・参入促進及びこれらと公的サービスの連携による公私協働の実現についての方策や、保健・医療・福祉と生活に関連する分野との連携方策等について定め、③地域住民、ボランティア団体、NPO 法人等社会福祉活動への支援、住民等による問題関心への共有化への動機付けと意識の向上、地域福祉推進への主体的参加の促進などを定めることが必要となっている。

川崎市では、社会福祉法に位置づけられた地域福祉計画を踏まえ、2008（平成 20）年 4 月に、「第 2 期川崎市地域福祉計画」を定めている。さらに、地域の多様な福祉課題に対応するため、各区の計画を策定している。

第 2 期川崎市地域福祉計画

【基本理念】

「活力とうるおいある地域づくり」をめざして

- (1) いつまでも、誰もが生き生きと自立した生活を送ることができる
- (2) 共に生き、共に手をつなぐことによって、心が通うことができる
- (3) 誰もが地域社会の一員として、社会的活動に参加することができる

【基本目標】

- (1) サービス利用者の意向を尊重した施策の充実
- (2) 保健・医療・福祉サービスの質の向上に向けた体制の強化
- (3) 地域福祉活動への住民の参加の促進に向けた基盤整備

図 3-2 2 川崎市地域福祉計画

2 地域コミュニティ活性化に向けての課題

多様化する地域での問題に迅速に対応できるため、役割がますます期待される地域コミュニティ活動であるが、地域活動に参加している人はまだ少数であり、これから発展するための課題となることについて検討する。

(1) 地域への関心をむける

若い世代の転入転出やライフスタイルの多様化などにより、地域のニーズも多様化し、地域で抱える課題も複雑化している。多様化したニーズにきめ細かく対応するためには地域における取組が効果的であるが、昨今は地縁意識が希薄化している状況にある。このような中で、地域コミュニティを活性化させるためには、まず、住民が自分たちの地域に愛着や関心をもつことが必要であり、愛着や関心をもつことから、自分の住むまちをよりよくしたいという思いから、地域の活動に参加するようになる。

住民が地域に目を向け、地域でどのようなことが起きていて、どんな課題があるのかを、住民同士が共通の課題として共有することが重要である。そして、それぞれの地域にはその地域にふさわしい解決策があり、その課題解決に向けて地域コミュニティの必要性や重要性の理解を深めることが必要である。

(2) 活動に参加しやすい環境づくり

『平成19年度かわさき市民アンケート』によれば、「町内会・自治会活動に参加していない主な理由」として、「仕事で忙しいから」(37.1%)が最も多く、以下「活動についての情報が得られないから」(18.4%)、「興味や関心がもてないから」(14.5%)、「お願いされなかったから」(14.2%)、「参加しにくい雰囲気があるから」(13.3%)「役員や班長への就任、集金業務など、活動に伴う責任が重荷になるから」(10.3%)と続いている。

市民活動の活発化などを考えると、市民が地域において活動したいという意向は高いものと考えられるが、実際に活動している人は少ない状況である。地域活動を促進するためには、参加の呼びかけを行ったり、活動内容を知って興味をもってもらったりすることが必要である。また、少ない時間でも参加できたり活動時間帯を工夫したりしてより多くの人が参加できるような取組が求められている。

テーマ型活動については、自分が関心のある分野を中心に活動できるが、町内会・自治会の活動については、人間関係がわずらわしいと感じる人もおり、活動内容を工夫して、お互いが干渉しすぎず、さりげない見守りやいざというときに助けあえる関係づくりが求められる。

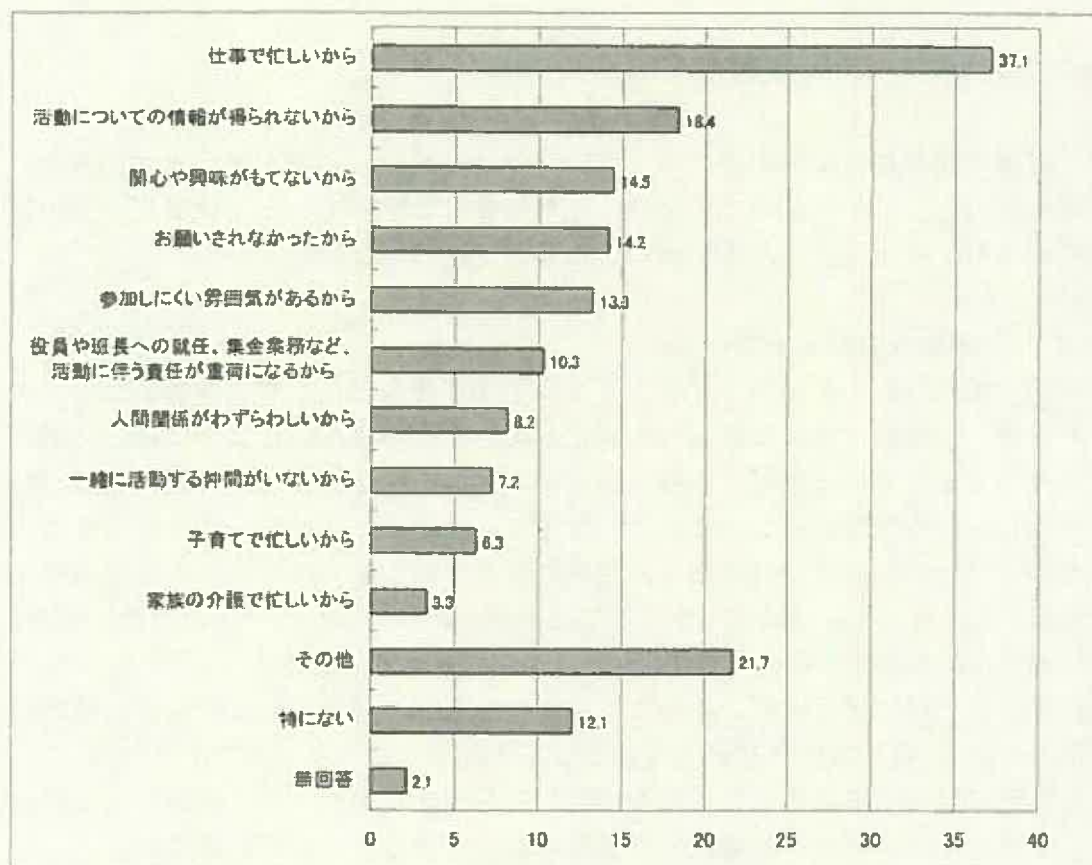


図 3-2 3 町内会・自治会活動に参加していない主な理由
(出典：平成 19 年度かわさき市民アンケート)

(3) 川崎市による支援

地域づくりには、主体となる住民に加えて、自治体はどうサポート・協力していくかが重要である。

市民活動の支援については、2001（平成 13）年 9 月に策定された「川崎市市民活動支援指針」に基づき「人材育成」、「資金の確保」、「活動の場の提供」、「情報の共有化」の 4 つの柱を基本に支援することが必要である。この指針に基づき、市民活動支援センターの設置や、公益活動助成金制度を創設等の取組や区役所における市民活動支援などを実施しているが、さらに使い勝手のよい活動拠点の拡充や資金確保の支援、効果的な市民や市職員向けの研修、講座の実施などが求められる。

また、市民活動については、団体が自立的に運営していくことも重要であり、どのような団体にどのような支援が必要であるかを考慮しながら、団体の成熟度に応じた支援と自立的運営に向けたサポートが必要である。

(4) 地縁型とテーマ型の連携

2005(平成17)年に策定した「川崎再生フロンティアプラン」では、「地域コミュニティ施策の推進」として、地縁型である既存の町内会・自治会とテーマ型である市民活動団体等が緩やかに連携して、地域の課題を解決する都市型のコミュニティづくりを推進することとしている。

従来からある地縁型コミュニティは、役員の固定化や高齢化などの問題があり、テーマ型コミュニティは、組織が脆弱であるという問題があるが、地縁型コミュニティは、地域に根ざしたその包括性を、テーマ型コミュニティは、その専門性や広範なネットワークを、それぞれが発揮しながら補完しあえば、ともに発展していけることだろう。

今までのコミュニティ施策は、市民活動推進委員会や、まちづくり局による市民のまちづくり活動の支援、高齢者支援施策の「わたしの町のすこやか活動支援事業」など、各所管ごとにコミュニティ団体に支援を行っており、総合的な仕組み・制度としての取組はできていなかった。

平成21年度末に出される「都市型コミュニティ検討委員会」の報告も参考に、これからより活発に、地域コミュニティの推進にむけた環境づくりに取り組む必要がある。

第5節 地域主導の課題への対応 取組事例

現在かかえる様々な課題へ対応する事例から、将来への課題と対応を探っていく。

1 NPO 法人の取組

(1) NPO 法人による子育て支援の取組事例：「ままとんきっず」の取組

① ままとんきっずの概要

ままとんきっずは、1993（平成 5）年に活動が開始された団体で、現在は NPO 法人として活動している。子育て支援を必要とする親子または関係者に対して様々な支援活動事業を行っており、地域社会ひいては全ての人々が、男女・年齢・立場を問わず、子どもの未来に希望を抱き、子育てが事前にできるような関係作りに寄与することを目的としている。主な NPO 法人としての活動については、

- a) 子どもの健全育成を図る活動
- b) 男女共同参画社会の形成の促進を図る活動
- c) 社会教育の推進を図る活動

である。

② 活動内容

設立したきっかけは、子育てに関する情報が少ないことから、子育て中の 5 人の母親が集まり、子育て情報誌を発行したことである。時代の背景とともに、活動の内容は変化しているが、目の前の課題に対して、迅速かつ具体的に活動し、解決できる機動性を持ち合わせているため、ままとんきっずは存続しているとのことだ。また、ままとんきっずは、「子育てしながら働ける場」をつくることも目標としている。親が自立し、子育てと両立するために、地域での仕事を持つことが理想であるので、その場を提供することが、地域のためにも子どものためにもよいと考えている。

最近感じる課題として、働きながら子育てをする母親の増加、子育てをする母親の孤立化、子育てする母親の自立などであると理事長は語っていた。

ままとんきっずの事例から、子育て支援でもあり、同時に地域活動への支援でもあることから、複合的な要素を勘案した支援が求められていると感じた。市の子育て支援事業という名目での支援を検討するだけでなく、地域課題の解決のための支援ということで、様々な支援メニューを組み合わせる、または、選択できるように、地域の実情にあった支援が求められている。計画を立てた

後の実行する段階で、地域からの声を反映し、課題を迅速かつ具体的に反映できるシステムが求められていると考える。支援とニーズが離れることのないよう、対応することが課題である。

（２） NPO 法人による高齢者支援の取組事例：

「コスモスの家」の取組高齢者が気軽に集える場の提供ー

① コスモスの家の概要

コスモスの家は、福祉サービス提供事業を通して「安全・安心で 住み続けられるまちづくり」を目指している特定非営利活動法人である。

「一番怖いのは孤独です」、「近くにおしゃべりできる場所が欲しい」という、一人暮らしになった高齢者をきっかけに活動が始まり、現在では様々な福祉サービスを地域に提供している。

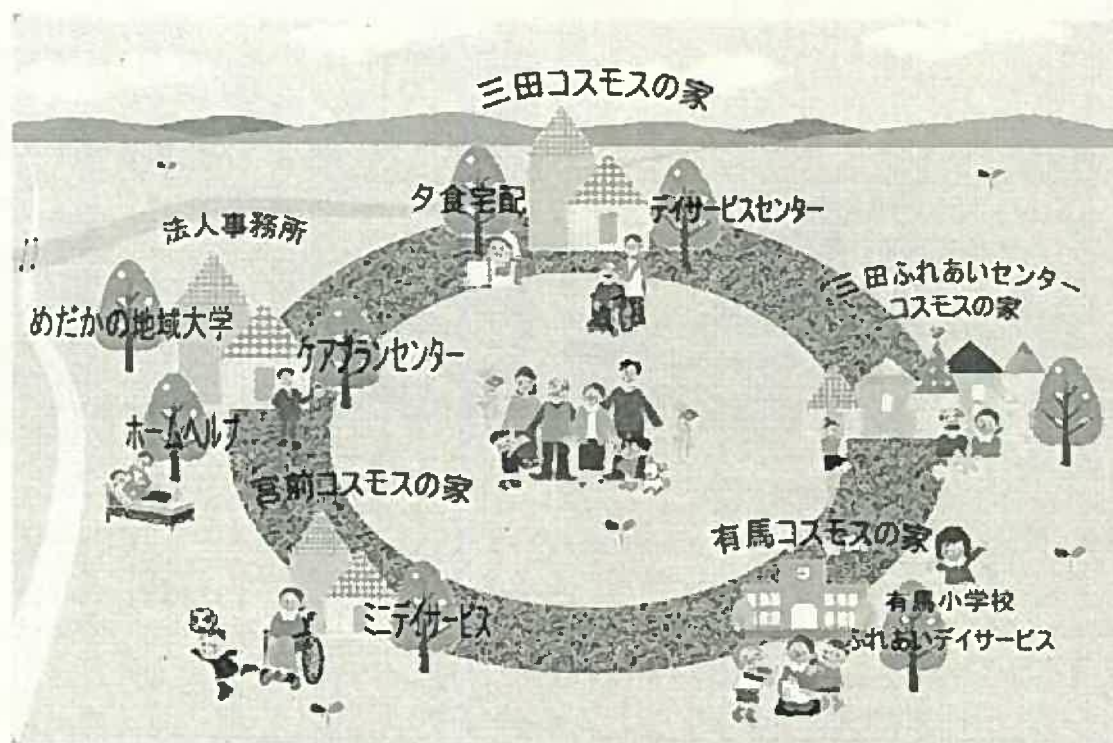


図 3-24 コスモスの家の事業体系

（出典：NPO 法人コスモスの家 HP <http://www.cosmosnoie.com/npo.html>）

コスモスの家の活動内容は非常に多岐に渡っており、どれも優れたものであるが、ここでは、コスモスの家が独自事業として行っている。高齢者が気軽に集える場の提供「三田ふれあいセンターコスモスの家」の活動内容を紹介する。

② 主な活動内容：高齢者が気軽に集える場所の提供「三田ふれあいセンターコスモスの家」

三田ふれあいセンターコスモスの家は、2002 年に行った三田小学校区におけ

る地域調査での「何かやりたいがきっかけがない」と答えた定年退職者の声や、「地域住民が気軽に誰でも立ち寄れる自由なスペースが欲しい」といった要望をきっかけとして、2003年7月より、川崎市空き店舗活用事業を受け開設された。

主な活動内容は、「昼食会」、「ハーモニカ愛好会」、「ケーキを焼く会」「喫茶室」、「ヨガクラブ」、「俳句の会」、「パソコン教室」、「健康麻雀クラブ」といった8つの活動となっており、さらに「お花見の会」や「ふれあいまつり」、「男の料理教室」なども行っている。

こういった活動には、男性の参加者が少ないことが多いが、活動の1つである「ハーモニカ愛好会」に参加したところ、男性の参加者も数多く見られた。

男性の参加者が多いことに対して、コスモスの家の活動にボランティアとして参加している男性が、近所の人を誘うので、男性も気軽に参加できるのではないかと理事長の渡辺ひろみ氏は語っていた。



図 3-25 クリスマス会での発表に向け練習に励むハーモニカ愛好会の様子



図 3-26 お茶や食べ物が置かれ和やかな雰囲気であった

コスモスの家のような地域に密着した団体は、その地域のニーズをよく把握している。特にコスモスの家では何かをつくる際には、必ずアンケート調査を実施し、地域の実態を把握するように努めている。

コスモスの家では、その他にも介護保険制度では対応できないちょっとしたお手伝いをする有償ホームヘルパーサービスやシンポジウムなどを行っている。

2 ボランティア団体の取組

(1) ボランティア団体による高齢者支援の取組事例:すずの会の取組

① すずの会の概要

すずの会とは、高齢者や障害者、その家族をお互いに支え合い、触れ合いながら誰にでも優しい街づくりネットワークを目指し、地域の特性に合ったボランティア活動の実践を目的としているボランティア団体である。

代表の鈴木恵子氏が10年間の親の介護をきっかけに、PTA仲間5人を中心に、平成7年9月にボランティアグループ「すずの会」として設立した。

このPTA仲間は鈴木代表が親の介護で大変な中、時々お茶に誘ってくれ、鈴木代表の支えとなっていた、PTA仲間の「今度はあなたの番よ。」という言葉に後押しされ、活動を始め、今に至っている。

法人格にするより、ボランティア団体の方が小回りがきくと考え、ボランティア団体として活動をしている。

② 主な活動内容

主な活動内容としては、老人いこいの家を拠点に集まり昼食等をともにする「ミニデイサービス」、歩いて数分のご近所の方々が団地の溜まり場や参加者の自宅等で集まる「ダイヤモンドクラブ」、高齢者の方に必要と考えられる福祉情報をサービス利用者の視点からまとめた「介護情報誌：タッチ」の発行、地域に潜在している問題をできるだけ早く発見し、未然の防止や迅速な解決に結び付けるため、行っている「地域調査研究」などがある。

この他にも週に1回公園で体操を行う「みんなDe体操」、様々な要因から外出が困難になった方を対象に、ボランティアと一緒にゆったりとした日程で日帰り旅行をする「バリアフリーの旅」、そして、毎月すずの会が中心となり、自主活動機関やその他の関係機関と同じテーブルで、地域の問題や課題を話し合い、解決を目指す「地域ネットワーク会議」などを実施し、高齢者、障害者、その家族といった地域の人がいきがいをもって生活していくためのネットワークづくりに取り組んでいる。

【主な活動内容】

- ミニデイサービス
- ダイヤモンドクラブ
- 介護情報誌の発行
- 地域調査研究
- みんなDe体操
- バリアフリーの旅
- 地域ネットワーク会議…等

③ すずの会が担う役割と行政に対する希望

すずの会は、行政サービス、医者ネットワーク、町内会といった既存サービスにおいて、地域の中で足りないものを担うことを目指して、活動している。

そのためには、地域の実情を知らなくてはならないということから、介護情報誌の発行をはじめとした様々な行っている。

「できそうなことは、やってみよう！」という精神から、さまざまな活動を立ち上げてきている。

行政に対しても、どんどん外に出て地域を知ってほしい。地域課題を知り、行政が何をすべきか考えてほしいと鈴木代表は述べていた。

3 自治会の取組

(1) 自治会による高齢者支援の取組事例：

野川西団地自治会の取組－さりげない見守り－

① 野川西団地の概要

野川西団地は、築 35 年が経過した市営住宅である。できて間もないころは、入居者の多くは 30 代であったが、現在は 70 歳となり、団地全体では約 80%以上が 60 歳であるといった状況である。

低所得者を対象としていた住宅であったことから家賃も安く、病気や障害を抱える人の入居が多いとのことである。

② 取組内容 1：見守り活動について

野川西団地では、住人の異常に気づき、孤独死を防ぐことを目的として、ボランティア団体「ひまわり」の方と一緒に団地の見回りを 10 年程前から行っている。

見守る人、見守られる人どちらも負担を感じず自然体でいられるように心がけており、見守られている人は、自分が見守りの対象であることや誰が自分を見守っているかは分からないようになっている。(団地全体を見守っているため、見守りの対象は全員とも捉えられる。)

見守りは、ボランティア団体ひまわりの方複数で自分の住んでいる辺りを中心に日常生活(買い物に出かける時など)の中で行い、わざわざパトロールするようなことはしていない。

見守り活動を行う中で、何か少しでも異常を感じたら、必ず自治会長に報告してもらうことになっている。異常の判断というものは、実は責任が重いものであり、自治会長はボランティアの方が責任を感じすぎないように少しでも変だと感じたらボランティアの方で判断せずに些細なことでもいいから自分に報告するように伝えている。見守りの報告を受け、自治会長は、近所の人に何か聞

いていないかさりげなく聞いてみたり、直接家に電話をかけたりにして確認している。

③ 取組内容2：緊急連絡先等の把握

住人に何か緊急事態があったかもしれないといった場合、第3者では、部屋の鍵を開ける等の権限がなく、何もできないことが多い。

そこで、野川西団地では、緊急時に家族などに連絡し許可を得て適切な処置が行えるよう、住民の緊急連絡先等の情報を団地内の1人暮らしの人を対象に記入してもらい、それぞれで封をしてもらったものを自治会長が保管している。このような情報は個人情報であることから、情報提供に参加してもらえず把握が困難であることが一般的ではあるが、野川西団地では、緊急時に封を開けることができるのは自治会長とその家族だけであるという条件の下、住民の個人情報を預かっている。(情報の漏洩の危険性があるため自治会の三役であってもその情報は見ることはできない。)

この情報は、3～4年に一度更新しており、その際に連絡先が記載された封筒を返却している。情報を更新することで、常に繋がる緊急連絡先を把握できるだけでなく、封が開けられていない封筒を見てちゃんと情報が守られていると実感できるといった効果もある。

情報を今は自治会長が管理しているが、いずれ民生委員がこの役割を担ってくれればと思っている。ただし、民生委員には任期があることが課題であると語っていた。

また、こういった活動をする上でプライバシーの保護がネックとなっているとのことであった。役所や介護ヘルパーの方からもっと情報提供があれば活動しやすいとのことであった。

自治会長に話を伺い、このような地域の活動が円滑に進むよう、行政と地域はもっと連携を取る必要があると感じた。



図 3-27 野川西団地の概観

第6節 中・長期的視点での課題

川崎における課題に付いて、子育て支援へのニーズへの対応や高齢者支援のニーズへの対応を現状と将来の課題を整理してきた。また、地域のコミュニティの活性化についての観点での整理を行ってきた。そこで、中・長期的視点に立ちそれぞれのテーマで異なる課題や共通した課題について抽出し、整理する。

1 子育て支援・高齢者支援の異なる課題

第2節、第3節において整理したように、子育て支援および高齢者への支援については、それぞれの状況は異なっている。異なる状況の1つとして、現在と将来の人口が挙げられる。子育て支援に関しては、現在一部の地域において人口増加及び子どもの数の増加が見られるものの、将来は子どもの数が減るといった現在と将来の状況が全く異なるということが予測されている。一方、高齢者への支援に関しては、程度は違うものの現在も将来も支援を必要とする高齢者が増加を続けるといった、傾向そのものは変わらないことが予測されている。

このように状況が異なっているため、現状課題と対応、将来に向けての課題に相違がある。

子育て支援に関しては、子育て世代や子どもの急激な人口増加への対応から、緊急対策が求められており、対応を行っている。この状況の中にあっても、現在とは傾向が異なる将来に向けた計画的な政策をもち、施設や制度など、時代や地域の状況に即した対応が求められている。施設に頼らずにソフト対策を強化するなどの対応が将来課題と考えられる。

一方、高齢化への支援に関しては、将来、更に進展する高齢化を見据えた中・長期的視点に立った対策に取り組んでいる。高齢者人口は現在も将来も増加を続けることから増加する高齢者への対応といった点については、現在も将来も求められる対応策の方向性は同じであるといえる。しかしながら、高齢化が進展、深刻化し、将来十分なサービスを提供することが困難になるという懸念に対して、効率的な手法を検討することが必要と考える。将来に向けていかに対応していけるかが課題となっている。

2 子育て支援・高齢者支援の共通した課題

子育て支援と高齢者支援のどちらの政策も基本計画に基づき、様々な事業に取り組んでいる。その取組を継続させながら、一層の充実をめざしていくことは共通の課題である。また、子育てする親が地域で相談できる場がないといった問題や、高齢者が地域で孤立感を感じるなどといった問題については、地域での支えが必要であり、地域コミュニティの活性化をさらに目指し、対応することの検討が必要である。

地域コミュニティは、対応する内容が様々であり、それぞれの個別課題も多様であるため、市役所内の所管も業務により異なっている。

これら部署を連携させるなどして、多様な課題にどのように取り組み、強化していくことができるかが将来への課題である。また第 5 節の事例のように、地域発信による取組が行われていることを継続することできるよう、より活発に支援していくことも課題である。

第4章 スウェーデンの事例研究

前章までに、川崎市の状況と課題への対応について考えてきた。川崎市は、都市全体を捉えると、他都市と比較し相対的にみると恵まれているが、地域ごとに違いがあることから、課題は多様になってきている。その課題に対応するためには、近隣都市と比較することも重要であるが、仕組みの違う海外の都市からも学ぶことで、様々な角度から対応を検討しなければならないと考える。そこで、海外の地方自治体の取組状況を視察し、事例研究を行うことで、課題への対応の視点を研究した。事例研究にあたっては、福祉国家であるスウェーデンを選定し、基礎的自治体が、政策に基づいてどのように実際の仕事を行い、ニーズへの対応を行っているかについて調査した。

第1節 スウェーデンの政策

ここでは、スウェーデンの国の状況と政策の考え方について整理する。

1 スウェーデンの社会福祉

(1) スウェーデンの社会

スウェーデンは、高福祉高負担政策を行っていることでよく知られている。また、スウェーデンは女性の社会進出が進んでいる国で、社会全体で子育てを支える考え方があり、出生率も高い。一方、高齢化の傾向は日本よりも早い時期から起こり、高齢者への支援についても、先進的な取組が行われている。このように、子育て支援や高齢者福祉の観点のどちらにおいても先進的な取組をしていることから、スウェーデンを選定し、視察を行うこととした。

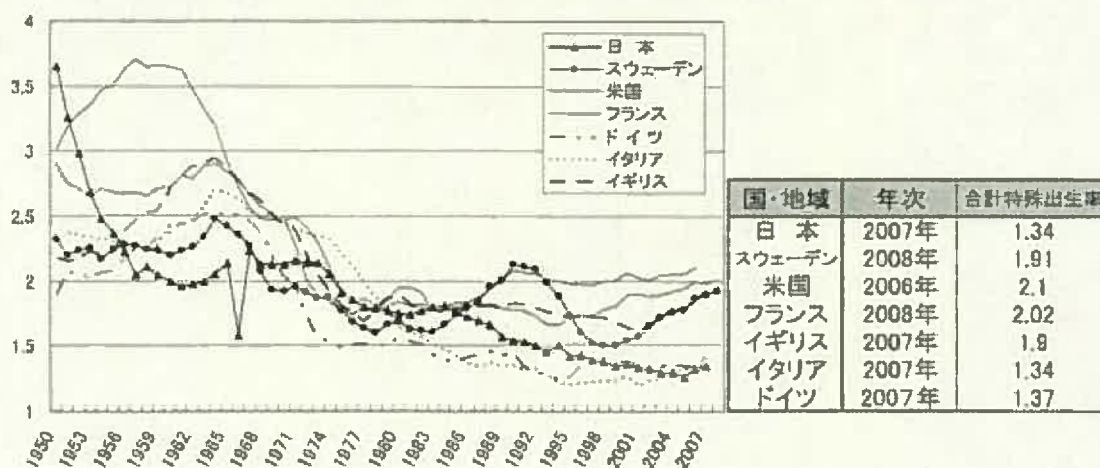


図 4-1 主な国の合計特殊出生率の動き

〔出典：内閣府「平成20年度少子化の状況及び少子化への対処施策の概況（少子化社会白書）」〕

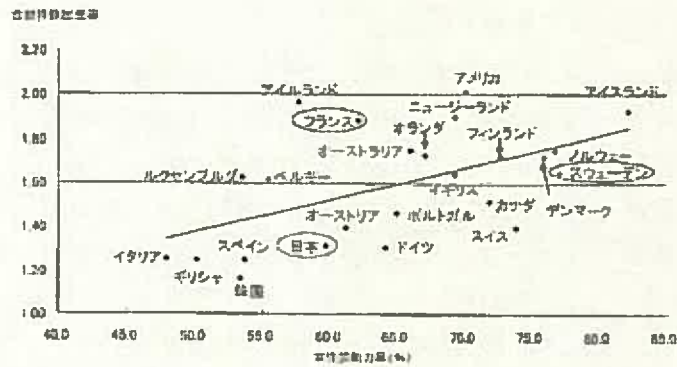


図 4-2 主要国の合計特殊出生率の動き
(出典：内閣府「スウェーデン企業におけるワーク・ライフ・バランス調査」資料)

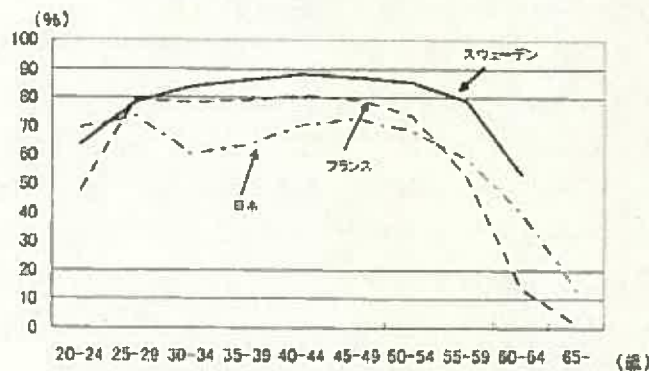


図 4-3 年齢別女性労働力率：スウェーデン、フランス、日本
(出典：内閣府「スウェーデン企業におけるワーク・ライフ・バランス調査」資料)

Population of age 65 and older

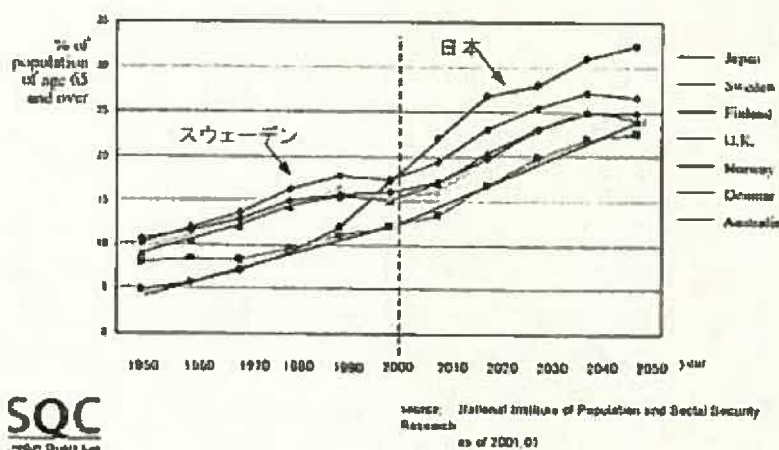


図 4-4 スウェーデンと日本の 65 歳以上の人口比率比較
(出典：スウェーデンクオリティケア提供資料)

(2) スウェーデンの「福祉」

外山義⁵によると、『乳幼児期から成人期そして高齢期へと加齢してゆく、人生のさまざまなステージに即した要求に対応して、また事故や疾病といった形ですべての人間が抱え込み得る、心身機能の障害にも対応しながら、一人一人の社会構成員全員が、安心して豊かに暮らしてゆける社会の実現。それに向けての生活環境整備が、スウェーデン社会で言うところの「福祉」の内容なのである。』としている。この「福祉」のについては、高齢者や障害者といった単体での支援を考えてしまいがちであるが、支援が必要な人に対して必要な支援を行うという考えが確立されている国がスウェーデンであるとわかる。

(3) スウェーデンの社会福祉に関する歴史的背景

スウェーデンは第二次世界大戦に参戦していないため、工場等が健全な形で残っており、経済的に豊かであったことから、老人、児童、障害者福祉といった福祉に資金を充てることができた。ただし、最初から満足されるものをつくったわけではなく、戦後から40年間、さまざまな形で実験や修正を試行することで、良い福祉モデルをつくりあげた。特にスウェーデンにおいては、団体から国へ要望が様々な形であげられ、それを受け試行が繰り返された。国民からの税金で社会サービスを行うのは、こういった歴史的背景に基づき、試行錯誤の結果であることがわかる。

男女平等の政策については、歴史は浅く、男女平等に関する法整備は日本よりも遅かった。1970年代は労働力が不足、女性の労働力が必要となったことから、現在では、就労率が男性85%程度、女性80%程度であり、男女差がほとんどみられなくなっている。

2 スウェーデンの自治体

(1) スウェーデンの地方自治体の役割

スウェーデンにおいては、日本と同様に、県（「ランツティング」という。）・市町村（「コミューン」という。）という単位により行政が行われている。日本と異なるのは、国家とランツティングとコミューンに役割分担が明確にされており、上下関係のようなものはない点である。両者は協力して公共サービスを行う主体である。主に「国」は法律などの枠組みをつくり、「県」は医療、「市町村」は社会サービスや教育など「福祉」全般はほとんどすべての仕事を行っている。

⁵ 岡沢典英・奥島孝康編「スウェーデンの社会」（早稲田大学出版部 1994年）P13

(2) スウェーデンの視察の目的

スウェーデンにおける高福祉高負担という国家であり、日本の状況とは異なるが、市レベルではどのような目標と目的を持って、人々が生活する上で必要な支援を提供しているかを確認するため、市役所に対し視察を行うこととした。今回、視察を行ったのはソルナという都市で、首都であるストックホルムコミュニティに隣接し、ベッドタウンとして、人口が増加している都市であり、特に共同住宅の開発が多く進められていることから、状況は川崎市と似ている都市であると考えられる。



図 4-5 スウェーデン ソルナの位置 (Copyright (c) T-worldatlas All Rights Reserved)

第2節 ソルナ市の視察

ここでは、ソルナ市の視察について紹介しながら、市が行っている社会政策の概要についても紹介していく。

今回訪問したソルナ市は、人口が増加しているコミューンである。特に若い世代の割合がスウェーデン全体と比較しても高い。人口規模は小さいが、人口増加について対応している事例を研究できると考え選定した。人口増加における子育て支援への対応状況と、高齢者への対応状況、それぞれにおいて施設等の対応状況を主な点としてヒアリングを行った。

高い税金があるからできる政策もあるが、それだけではなく、コミューンにおいてどのような意識を持って仕事をしているか、といった点も学ぶことが多かった。

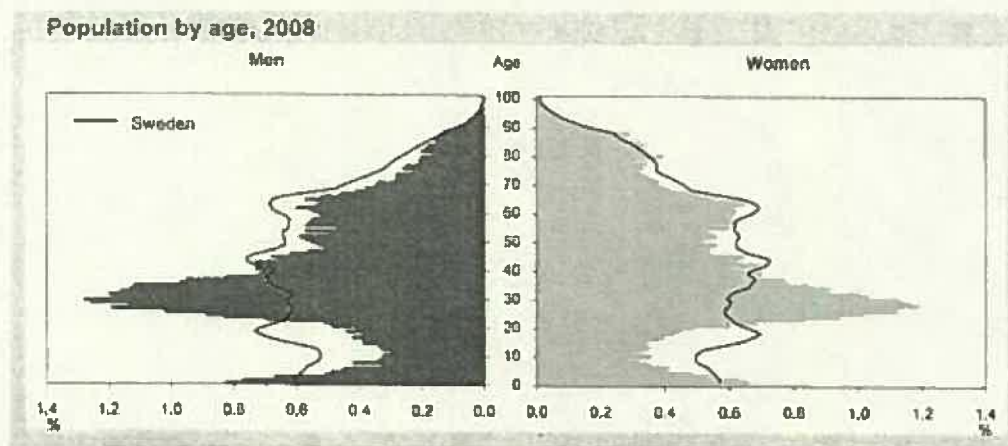


図 4-6 ソルナ市とスウェーデンの人口構成比率比較 (出典：ソルナ市 HP)

Population by age, 2008							Population trends, 1998-2008				
Age	Percentage distribution Municipality			Sweden			Year (31 Dec.)	Population Number	Excess of births over deaths	Net migration	
	M	W	Tot	M	W	Tot				M	W
0-6	8	8	8	8	8	8	1998	55 808	32	375	238
7-15	6	6	6	10	10	10	1999	55 968	-8	144	45
16-19	3	3	3	6	5	6	2000	56 605	53	270	306
20-24	7	7	7	5	6	6	2001	56 953	123	147	82
25-44	39	35	37	27	26	26	2002	57 565	91	281	258
45-64	22	23	23	28	28	28	2003	57 964	165	171	32
65-79	10	11	10	12	13	12	2004	58 098	268	328	473
80+	4	7	6	4	7	5	2005	60 575	313	630	531
Total, %	100	100	100	100	100	100	2006	61 717	425	370	363
Total (thou)	32	33	65	4 604	4 653	9 256	2007	63 318	432	532	630
							2008	65 289	469	681	640

図 4-7 ソルナ市とスウェーデンの人口構成比率比較及び人口のトレンド (出典：ソルナ市 HP)

1 スウェーデンの保育関連施策

スウェーデンにおいては、国が法律をつくり、目標を掲げ、それを基礎自治体である市が決まりなどをつくり、実行していく。ここでは、保育に関する一般的なスウェーデンの政策と、担当者ヒアリングおよび就学前教育と呼ばれる保育施設の視察について報告する。

(1) スウェーデンの家族政策

家族支援と呼ばれるものとして、妊娠の権利、妊婦のケア、両親手当、児童手当、育児手当がある。

① 妊娠の権利

妊娠すると「できる仕事をする権利」が認められ、肉体労働を担っている人は、配置転換でき、雇用主の都合で配置転換できない場合は、就労しなくても賃金がもらえると法律で定められている。

② 妊婦のケア

妊婦検診や両親に対する教育を受けることができる権利があり、コミューンがケアを行っている。

③ 両親手当

両親合わせて 480 日間休暇を取れる。スウェーデンの育児休暇制度は、16 ヶ月のうち少なくとも 60 日は父親がとることになっている。強制ではないので父親が取得しなくてもよいが、その場合 2 ヶ月分を母親に移すことはできない。その際 390 日間は、80%の所得保障。90 日間は 1 日 SEK60 (1SEK=約 15 円とすると約 900 円) 支給される。子どもが 18 歳になるまでは休暇をとることができる。子どもの看護休暇は年間 60 日取得できる。

このことから、就学前教育では 1 歳からが対象となる。なお、育児休暇中は、休暇前の所得の 8 割が保障されているが、さらに 9 割まであげるよう求められている状況である。

④ 児童手当

子どもの数に応じて一人当たりの手当ては変わるが、18 歳まで 1 ヶ月 SEK1,050 (約 15,000 円) 支給される。

⑤ 育児手当

在宅で養育する場合 0 歳～3 歳まで支給。コミューンの任意である。

(2) スウェーデンの就学前教育の目的

スウェーデンにおいては、1998年の法律改正により、教育カリキュラムを再整備し、子どもの面倒を看てもらうというのではなく、正式な「教育」として位置づけられている。教育によりその後の発達が順調に進むことが実証されている状況である。また、親の育児と仕事や勉強の両立を目的としており、日本における幼稚園や保育所といった枠組みとは異なる考え方であると感じた。

(3) スウェーデンの子どものケア

コミューンが担当し、Open preschool、Preschool、Family daycare home、Leisure-time preschoolがある。利用率は83%以上である。費用は国からの助成と税金と親の負担で賄われる。親の負担は総費用の17%以下である。

Open School: 誰もが参加できる。在宅で過ごす子が親と一緒に参加する。

Preschool: 就学前教育施設。1歳～5歳までの児童のうち約64%が利用している。

Family daycare home: 保育ママで近年は利用者が減っている。

Leisure-Time center: 学童保育

2 ソルナ市における保育関連施策の取組

(1) ソルナ市における保育ニーズへの対応

保育施設による支援について就学前教育を提供することへの対応、施設利用の仕組み、ソルナ市の現状について、ヒアリングを行った。

① 就学前教育を提供することへの対応

コミューンには法律で、適切な期間内に保育サービスを提供することが義務づけられおり、ソルナにおいて4ヶ月以内と定めている。コミューンの責任として、すべての子どもたちに席を用意することだと考え仕事している。

保育施設には、民間が経営するもの（以下、民営）と市が経営するもの（以下、市営）があるが、民営と市営の間に大きな違いはなく、施設の特徴として教育内容に違いがある。最近では、それぞれの人が選択できるということに力をいれており、教育方針・カリキュラム、運営の方法、場所などから選択できるようになっている。施設の大きさ等の基準はないが、保育施設の許可を与える基準として、年齢を混合させてみるとして、1人の大人が5.5人というものがある。また、広さの基準もある。

② 施設利用の仕組み

日本と同じように保育施設を申し込み、待ちの順番がある。ソルナ市においては、席を配置する2人のスタッフが全ての子どもを把握して、対応している。

8月の小学校に進級する時期になれば、ほとんどの人が保育園に入ることができる。希望したところに入りたい場合は、8月まで待つ場合がある。もし、入れない場合は、近隣のコミュニンの中で探すことができ、近隣のコミュニンと協力することになる。

③ 実際の状況

現在、ソルナ市では人口の増加に対し対策を求められている。保育所を5箇所新設する計画があり、工事が遅れて対応できていないことが現在の課題である。共同住宅などの開発にあたっては、都市計画の部署と協議し保育施設の設置を行っているが、不足することもあり、その場合は、銀行予定地を保育施設に利用するなど対応を図っている。

施設に人気の差はあるが、親にアンケートを配布し、スタッフとともに結果を受けて対応することにより、サービスを維持することを心がけている。

(2) ソルナ市営の就学前教育施設のヒアリング

次に、スウェーデンの就学前教育の施設を紹介する。ストックホルムから地下鉄で10分ほどのソルナ中央駅を降りると、そこから徒歩5分ほどのところに、ソルナ市営の就学前教育施設がある。共同住宅の1階に設置されているようであった。

スウェーデンには、1歳から5歳まですべての子どもを対象として就学前教育を受けることができる制度ができた。1歳からを対象としているのは、両親保険があるため、0歳児は受け入れていない。この施設では、教室が3クラスの教育施設で教室ごとに子どもの特徴をもたせ、年齢によるクラス分けではなく、様々な年齢の子どもたちが同じ教室で学んでいる。ここでは、教育が目的であるが、子どもたちが自発的に興味をもてるように努めている。カリキュラムの目標があるが、それは現場における目標であり、子どもには目標を課さない。

年齢ごとにクラスわけをしない代わりに、同じ年代の子どもをクラスに関係なく、週に1度集まる日がある。これは、小学校に入学するときに安心感を与えられる。このように、クラスを同じ歳にしていらないので、8月の卒業のときには、希望者はほとんど就学前教育施設に入ることができるのであると考えられる。今後は、本市においてもこのような画一的でない柔軟な対応が求められていくのではないかと感じた。



図 4-8 共同住宅の1階に就学前教育施設がある

(3) ソルナ市の社会福祉局のヒアリング

生活保護になった場合の子どもへの考え方や、ソルナ市の状況をヒアリングした。また、市の職場環境についても紹介したい。

① 子どもへの考え方

子どもを抱えた家族が、生活保護になった場合、子どもの立場に立って考えていく。子どもは選択をして、生活保護を受けるような状況になったわけではないので、子どもに対しては十分にケアを行う。子どもに対しては、もし親が離婚をして別居していたらその親に会う費用や、宿題を行うために必要なパソコンの購入費用も必要なものとして支援する。こういったことから、社会全体の仕組みで子どもを大切にし、支援をしている状況がわかった。

② ソルナ市の状況

ソルナ市のあるストックホルム周辺の地域においては、住宅が足りておらず、こういった状況では、借金がある人や所得が低い人は家を借りることができない。郊外に家を求めるよう進め、対応している。

③ 職場環境

市役所社会福祉局においては、訪問者は予約制で、訪問者と面談するときには、市役所担当者は警報ベルを首にかけ、何かがあった場合の対策もシステムとして整えられていた。オフィスは基本的に一人ひとつの部屋が割り当てられ、書類は火事等に耐えられるロッカーに保存する。

就学前教育施設においても、預けに来る両親は父親・母親と半々であるとのことで、施設で働く人についても、週 40 時間就労の中で、報告書作成の時間は 3 時間、それ以外はシフトによる勤務など体制が明確に決まっていたことが印象深い。また、施設においてあるいすは、子どものためではなく、働く人が腰痛などにならないためのいすということで、働く人へのケアも十分整えられていることが大変印象的だった。

今後、本市においても仕事内容とそれにかかる時間を明確にしながら、残業等のない社会になっていくと、子育て支援の職場との両立がどの職場でも行えるのではないか。このような対策も求められていくと感じた。



図 4-9 働く人への配慮がされているいす

3 スウェーデンの高齢者福祉施策

(1) 高齢者福祉事業全般について

① さまざまな種類の制度

医療的治療、リハビリテーション、補助器具、移動サービス、ホームケア、住宅改修、ショートステイ、特別住宅などがある。

② 「在宅で過ごす」

「老人ができるだけ長く在宅で過ごす」ことに主眼がおかれ、さまざまな補助器具が開発されている。

③ 認知症ケア

徘徊していたり、トイレが流れていなかったりすると警報センターにつながる警報サービスや、薬の飲み忘れ防止のため時間になると指示を出す時計、トイレまで誘導するランプ等、認知症の人の在宅生活を支えるさまざまな補助器具がある。認知症の方の家族に対する教育も行われている。

スウェーデンの家族介護は、配偶者（主に妻の場合が多い）が担う。子は成人すると親元を離れて自立して生活することがほとんどである。

④ コミュニケーション

スウェーデンではあらゆる会議は録音されており、誰もが参加できる。スカイプを利用し画像を見ながら話ができる。

⑤ 在宅医療チーム

老人に対して、クリニックや認知症チームなどが協力してサポートを行う。

⑥ ニーズ査定

利用希望の老人はまずヘルスケアセンターに申請し、市町村職員で専門的なニーズ査定士が、リハビリやホームケア、住宅改修、特別住宅など個人に必要なサービスを審査判定する。

⑦ グループリビング

バルプロ・ベック＝フリース⁹が認知症のケアとして始めたもので、1980年代に実験的に始められた。8～10人で共同居住し、今まで使いなれた家具を持つてくることができ、慣れた環境で過ごすことができる。各個人の部屋からは

⁹ スウェーデンの教授、医学博士

リビングルームが見られるよう配置され、調理にも参加して嗅覚を刺激できる。窓は広く、車椅子にも対応している。それまでの「寝かせきりの生活」ではなく、健康な期間を長くすればそれだけ医療費を削減できる。

⑧ 老人福祉施設

「在宅と同様に普通の生活を送る」ことに主眼がおかれている。

⑨ 老人の過ごし場

「年金受給者協会」によりさまざまな旅行やセミナーが催されている。スウェーデンでは退職すると様々な活動に参加して忙しくなると言われている。

4 ソルナ市の高齢者福祉施策の取組

ソルナ市の高齢者福祉施策について、課題等を把握するため、高齢者の担当部署およびソルナ市営のグループリビングホームを訪問した。

(1) ソルナ市高齢者施策の担当部署ヒアリング

ソルナ市の担当部署へは、福祉サービスを提供することへの対応、施設等の状況、ソルナ市の現状といったテーマでヒアリングを行った。

① 福祉サービスを提供することへの対応

ア) ソルナ市が提供するサービス

ソルナ市では、高齢に伴う身体機能低下により、日常生活に支障がある場合、必要なサービスを受けることが出来るようになっている。

税金を用いて実施する主なサービスとしては、ホームヘルパーサービス、警報サービス、高齢者福祉施設の提供、住宅改修の補助等が挙げられている。

これらのサービスを受けるためには、ニーズ査定が必要であるとされているが、中には書面での手続きのみでサービスを受けられるものもある。日常生活を送る上で支障があると判断されるものは、比較的簡単にサービスを利用できるようになっている。

ただし、査定の際は基本的には支援が過剰にならないように配慮しているとのことである。

また、高齢者福祉施設や、ホームヘルパーサービスを提供する事業所は、市営・民営両方あり、利用料金や利用にあたり補填される税金はどちらも変わらない。運営主体が異なるだけである。

イ) サービス利用料金

高齢者福祉サービスの利用料金は利用者の所得に応じて決定される。

また、最高限度額が設定されており、最高限度額を超えた場合は、超えた分だけ税金により補填される。

全ての利用料金を支払っても、利用者の手元には少なくとも約7万円がのこるように配慮されている。

そのため、利用したいけれども所得が低くて利用できないといったことはない。

② 施設等の状況

ア) 老人特別住宅

ソルナ市では、在宅で日常生活を続けていくことが困難な場合、24時間の福祉ケアと食事が提供される老人特別住宅に入居することができる。(特別入居査定が必要)

入居待ちは基本的にはなく、市ではニーズ査定により入居が必要であると判断された場合3ヶ月以内に提供することが定められている。そのため、万が一市内において入居先を確保できない場合は、市外にある施設の空きを使って対応する。また、移民が多いという国柄、宗教上の理由から(肉を口にしていけないなど)市内の施設では対応できない場合も市外から対応できる施設を探し対応する。

イ) 家族介護について

スウェーデンでは、家族介護とは配偶者による介護を指している。娘や息子による介護は非常にまれである。

家族が介護する場合であっても、ホームヘルプサービスやショートステイを利用することができ、介護者も休暇をとることができる。

また、もし娘や息子が介護する場合は、ホームヘルプサービスが雇用しているという扱いとなり、給料が支払われることになっている。

③ ソルナ市の現状(高齢者が集中する地域)

ソルナ市においても、高齢者が集中して居住している地域が市内に2箇所あるが、日本の「限界団地」のように高齢者の割合が高く、支える人が少なく、地域の高齢者を支えきれないといったような問題はないとのことであった。

サービスが十分に提供されているため、高齢者が自立した生活を送ることが出来ていることによるものだと感じた。

(2) グループリビングホーム「スコーガ」ヒアリング

次に、スウェーデンの高齢者福祉のひとつである、グループリビングホームについて紹介する。

① 施設の概要

ストックホルムから地下鉄で 10 分ほどのソルナ中央駅からバスに乗り、市街から少し離れたところにある、規模が 100 床ほどのスウェーデンの中では大きなグループリビングホームである。ここは、市営のホームであるが、一般の事業者と同様に入札して市営となったものである。最初の入札では 5 年間の経営が契約内容である。入札についても、金額が明示された中で、各事業者がどのようなサービスを行うかというように、サービス内容に関する入札となる。スウェーデンでは、ひとりあたりの施設に入った場合の補助があるため、公営や民営による市からの補助金に差はない。

② 施設の暮らし

施設では、利用者はそれぞれ個室を利用し、介護ベッド以外は全て利用者の家具を持ち込むことが出来る。このことにより、自宅で生活している時と違くない環境を作り出すことが出来る。見慣れた家具や家族の写真に囲まれて生活することは認知症にも効果があるとされている。

そして、食事は部屋の外の共同スペースにて、他の利用者と一緒にとることになるが、自由に食堂での食事を楽しむことができる。

施設には、看護師が常駐しており、医者とは 24 時間いつでも連絡がとれるようになっている。終末医療にも対応でき、症状が悪化したからといって、一時的な入院を除いては、施設を出る必要はない。



図 4-10 グループホームの個室の様子1
ベッド以外の家具は全て個人が
持ち込むことが出来る



図 4-11 グループホームの個室の様子2
家族の写真を飾っている

5 ソルナ市の施策からの考察

スウェーデンのソルナ市でのヒアリングにおいて、保育施策、高齢者福祉サービスが充実しており、それ以上に、「支援が必要な人に対して必要なサービスを提供する」という目標の達成を、常に頭におきながら仕事をしている職員の志を強く感じた。

どの施策についても、所得に関係なく利用したい人が必ず利用できるようになっている。保育では希望した場合、高齢者であればニーズ査定を受けて必要と判断された場合に、利用することが可能だ。

また、利用者に非常に配慮されており、宗教上の理由のような特別なケースにおいて、利用者のニーズに決め細やかにしていた。保育であれば子どもに与える食事を施設が対応することが義務とされており、高齢者支援では宗教上の理由で親の介護を子ができる場合に給料を支払うことと決められていた。

保育施策や高齢者の施策のどれをとっても、人々が選択でき、また自立した生活を送ることといった、基本とする考え方は同じであった。

スウェーデンのソルナ市においては、近年「個人の選択」を自由にすることを強化している。子どもを非常に大切にしており、教育内容を明確にしながら、親が教育内容を選択した上で、施設を申し込むシステムがあった。高齢者の施設についても、認定を受けた後は、高齢者自身や家族が施設を訪問し、終の家として充実した生活を送れるかといった観点から施設を選択できる仕組みがあった。こういった「選択」を行えることも、サービスの充実が行き届いているからである。

このようなソルナ市のサービスのレベルについては、国民の高い税負担により実現されているものであるが、職員の目標に向かう意識の高さなどは、学ぶ面も多いと感じた。

どのヒアリングにおいても感じたことで、特に強い印象を受けたのは、税金をもらっていることに見合うサービスを提供するという意識と、それをきちんと広報して伝える意識である。この意識をもとに市が施策を行っていることにより、高い税金を払う市民が納得したサービスを受けているという実感をもつことにつながっているのではないかと感じた。

スウェーデンと我が国では、国民の税負担と行政サービスに対する基本的な仕組みが異なるが、今後の高齢化の進展に伴い、国民の税負担の増加が避けられなくなることを考えると、現段階からサービスのレベルとそのコストとしての税や保険料の関係について、一層透明性を高めるとともに、これを住民に理解してもらう工夫をしていくことが、我が国、そして川崎市の課題であると考えます。

第5章 中・長期的展望に立った政策立案への視点

本章では、現在と将来の川崎市を取り巻く状況を踏まえ、今後は、高齢化の進展や生産年齢人口の減少に転じる状況下で、最も重要な事業を選択することが求められる時代となることから、時代を見据えた中・長期的な展望に立った政策を立案するため、施策を選択していく上で必要な視点を提案する。また、視点に向け行政が取り組むべき事項についても提案する。

なお、地方分権改革が進められている中で、今後は国と地方との役割分担が見直され、大都市制度の在り方や道州制導入の検討など広域自治体の在り方が変わっていく可能性が考えられるが、ここでは、現在の政令指定都市の枠組みで論じていくこととする。

1 川崎市を取り巻く現状と将来の状況

(1) 川崎市全体の姿

現在、「少子化」や「高齢化」が問題視され、全国的にはすでに人口減少過程に入っているものの、川崎市は人口が増加しており、高齢化率は他都市と比べて低い。また、働く世代が多く、子どもも増加している。

20年～30年先の川崎市の姿を想定すると、川崎市の人口増加は大規模居住系開発が進められたことに伴う社会増によるもので、開発が一段落すると、川崎市でも人口が減少に転じると考えられる。

川崎市将来人口推計によれば、市の総人口は2025（平成37）年まで増加し続け、その後は減少に転じる。そして、働く世代や子どもは減少するが、高齢者は2025（平成37）年以降も増加し続けると予想され、確実に高齢化が進展するものと予測されている。

(2) 地域ごとの姿

地域ごとに目をむけると、現在人口が急増している地域と、小学校が統廃合されて高齢化が進展している地域がある。

現在小学校の統廃合が行われ、高齢化が進んでいると考えられる地域は、20年～30年前の開発により同時期に若い世代が急増して、その世代の住民が高齢者となりつつある地域である。

現在開発によって人口が急増している地域も、同時期に若い世代が急増しており、20年～30年先は急増した同世代の住民が高齢者となり、一気に高齢化が進むことが予想される。

人口が急増した地域が、若い世代中心のまちから徐々に成熟化し、高齢化の兆しがみえてきて、その後高齢化が進展するという地域のライフステージは同じサイクルを歩んでいる。各地域でこうした地域のライフステージのサイクルが起きていることから、将来における地域の成熟度の度合いは一律ではないと考えられる。

また、鉄道駅からの距離や宅地開発が進んだ地域が工業地域化など地域の特性によっても、将来の変化の形態が異なると考えられる。

現在人口が急増している地域は、若い世代が多く、保育施設の拡充等の子育て支援が求められているが、20年～30年先は高齢化が進み、保育施策より高齢者施策が求められる。

一方で、鉄道駅周辺などの地域は、交通利便性から働く世代が居住することを望み、人口は流動し続け高齢化は進展しづらいと考えられる。

2 施策を選択していくために必要な視点

Ⅰ 将来を見据えた持続可能性

現在と将来では、人口や社会経済動向が変化し、それに伴いニーズも変化し、求められる対応も変わってくるだろう。現在最優先のニーズがそのままニーズの高い状態であり続けるか検証するという考え方が必要になる。

現在人口の流入が著しく保育施設の需要は高いため、保育施設の整備推進に取り組んでいるが、将来、人口が減少することになったときに、整備した施設へのニーズが下がる。現在の緊急対策を将来にも活かすことができるような対応が求められている。一方で、人口の急増する地区が出現し、その地区では公共施設整備のニーズが高まる。このような事態を想定し、時代と地域にあわせられ、市全体や地域の人口変動を見据えた持続可能な対応を考えていかなければならない。それらに対応する仕組みを検討していくことが必要である。

「将来を見据えた持続可能性」という視点に立ち、施策を選択する必要がある。

施策の方向性

■ハード対策からソフト対策へ

必要とされている施設整備を行うときに、施設の耐用年数等を考慮し将来の必要性を見極める必要がある。

施設の整備といったハード対策を行う前に、施設に頼らないソフト対策を行っていくことを検討する。できるだけソフト対策へと移行させた上で現在緊急的に建設の必要性があるときには、必要な施設整備を行っていく。そのときにおいても、施設の転用を見込むなどを考慮した対策や、施設の利用期間のみの対策とするため、施設の存続期間を定めた対策を検討すべきである。

■自治体間の組織の枠を超えた連携へ

スウェーデンのソルナ市においては、就学前教育施設においては、希望があった場合、市内で緊急的対応ができないときは、近隣の都市の施設で対応するというシステムがある。高齢者のグループホームなども同様である。システム化された取組は、必要としている人に対して、早急に対応することが可能となっている。このように、自治体間の連携ができる仕組みがあれば、必要な人が必要なときに行政サービスを活用でき、自治体間の枠にとらわれない柔軟な対応が可能である。地域の人口変動を見据えた対応として、自治体間の組織の枠を超えた連携をシステム化することを検討すべきである。

Ⅱ 地域の特色を活かす

市全体ではなく、町丁単位といったレベルでの「地域」において、人口が集中し子どもの数が多い地域や、逆に子どもの数は少なく高齢者が多い地区など人口構成が異なる。当然、地域の実態に応じて地域の課題は様々であることが分かる。

同じ区においても地域ごとに特色があり、課題が違うのは当然であるため、地域ごとによる事業の企画が必要となっている。

これまででは、全市的にベーシックで画一的なサービスというものが前提であったが、今後は全市的なサービス水準を考慮しつつも、地域ごとに異なるサービスを広げていく必要がある。現在、川崎市においては、区民会議で、区における地域社会の課題を把握し、区民と行政とが役割分担しながら課題解決につなげている。また、地域と行政の協働型事業を区単位で行っている。

このような区単位での事業を強化していくことが重要であり、区においても地域ごとの特色があるため、さらに町丁レベルや活動グループ単位での地域まで発展させ、地域の課題解決を支援する施策も取り組むべきである。

「地域の特色を活かす」という視点に立ち、地域にあわせた施策に取り組む必要がある。

施策の方向性

■地域の声を受け止める姿勢を

地域の課題を一番身近に感じているのは、その地域の住民であり、ちょっとした出来事や緊急時に迅速に対応できるのも地域の住民である。

行政と地域が連携を図るということは、地域の課題を行政が知ることにもつながり、行政としての大切な機会となっている。また、地域の課題を地域で対応できる支援のきっかけになる。

地域の人々が、地域活動を行いたいと考えたときに、気軽に相談し、その声を市が受け止められる体制を強化すべきである。

■地域の声から事業の創出を

市が行っている事業と、地域発信の事業は、同じ目的も存在する。既存の施策の枠や事業の枠にとらわれずに、地域の声を基にした事業の創出ができる仕組みを強化すべきである。

従来型の事業は、それぞれの直面する課題に対応する事業・取組を行ってきた。今後は地域の声から事業を創出できる仕組みを強化すれば、その事業の副次的な効果として、地域のエンパワーメントにつながる施策の展開・手法を考えていくことにもつながる。

行政の中央集権的な一括したサービスの提供だけでは解決できない課題もあり、そして、住民が本当に望むサービスを提供するには、住民自らが参加し考え、行動することが必要不可欠である。しかし、現在、地域の問題は行政が行うべきだという根強い考え方や、地域問題の解決のための活動をわずらわしいと感じたり、第三者機関や他人への依存傾向が強いことなど地域参加への消極的傾向が現れている。一方では天災・人災など緊急事態が起きたとき、住民相互の助け合いや、人々のつながりを求める意識も強い。

地域の住民が住んでいる地域に目をむけ、住民参加を拡大していくことも重要である。そのためには、川崎市は、町内会・自治会、NPO 法人、ボランティア等市民活動などの地域で活躍するコミュニティ組織をサポートするほか、参加できない住民の意識を啓発し、インセンティブを起し、住民同士が支えあうシステムづくりも強化すべきである。

上記 2 点の視点に基づいて政策を立案し、取り組んでいくことで、現在だけではなく、将来の課題への対応や地域ごとの課題の違いへの対応が可能となる。

また、予め時間軸の変化や地域特性を踏まえているため、無駄のない効果的・効率的な政策を立案することができる。

さらに、このように取り組むことで、課題に対応するだけではなく、時代を先取りし、地域の魅力を引き出していくことも期待できる。

地域からのニーズは、現在の目の前に直面する課題に対応することが最優先にならざるを得ないが、そうした中で将来を見据えて考えていくのは行政の役割となる。それぞれが補完しあえば、魅力的なまちを創造することができる。

以上のことから、中・長期的政策を立案するために、施策を選択する上での必要な視点として、「将来を見据えた持続可能な施策」であるか、「地域の特色を活かす施策」であるかという 2 点を提案する。

3 視点に向け行政が取り組むべき事項

次に、中・長期的展望に立ち政策を立案に向け上記2つの視点を考慮する上で、行政の組織力を高めることが基礎となる。行政が部署間の枠を超えた連携を強化し、行政の組織力を強化する必要があることを述べる。

～組織力の強化～

組織間の連携を行うことは当然であり、現在取り組んでいるところだが、「将来を見据えた持続可能な政策」や「地域ごとの特色を活かす政策」を立案するときには、部署間の枠を超えた連携による政策立案が不可欠である。

スウェーデンにおいては、「一人ひとりの社会構成員全員が、安心して豊かに暮らせる社会の実現」を目標にしており、それぞれの担当部署がこの同じ目標に向かって業務を行っているため、福祉政策とまちづくり政策を融合させた取組など、当然のように連携を行っていく意識があった。このように、目標に向けて立案する政策は、連携を当然のものとして、横断的に設定されるべきである。

事業という観点では、担当部署の枠の範囲であるかもしれない。しかしながら、事業を行う段階で常に目標や政策を意識していれば、職員一人ひとりが、担当部署による見識だけでなく幅広い視野をもつことになり、さらに部署間の連携を当然として行うことで、川崎市の組織力強化につながり、目標の達成に向かうことができる。

また、細分化されたひとつの事業としてみていると目標を見失いがちになるので、常に本来の目標を行政も地域も確認しあいながら進めていき、両者で評価しながら改善をはかっていくことで、よりよい事業となっていく。

4 まとめ

現在と将来の川崎市を取り巻く状況、川崎市が抱える課題を踏まえて、魅力あるまち川崎をめざし、実現していくためには、中長期的な政策立案に向けて「将来を見据えた持続可能性」、「地域の特色を活かす」といった2つの視点を提案する。これらの2つの視点に基づいた取組を推進していくことで、どんな時代が来ようとも、時代の変化を糧として地域が輝き続けるまちへとつながる。私たちの提案が、現在から将来に渡って、課題に対応できる政策を立案する上での一助となることを願って、報告書の結びとする。

