

第2章

横浜市の地域福祉保健計画 を取り巻く状況

- 1 国の動向
- 2 横浜市のこれまでの取組
～包括的な支援体制を見据えて～
- 3 統計データからみる横浜市の状況
- 4 第4期計画の振り返りと第5期計画のポイント

Ⅰ 国の動向

(1) 地域福祉推進の理念 ～地域生活課題の把握と、関係機関との連携等による解決～

- ・ 日本では、未婚化・晩婚化や高齢化の進行に伴い、単身世帯が増加、世帯規模が縮小しています。また、日本型雇用慣行の変化により、安定した雇用につけない人が増加しています。地域においては、近所付き合いをはじめとする住民同士のつながりが弱くなってきています。
- ・ 日本の社会保障制度が前提としてきた、頼れる家族がいる、安定した雇用についている、社会的なつながりがあるといった状況が変化する中で、制度上これまで想定されていなかったような課題や、生活保護、高齢者福祉、障害福祉、児童福祉の一つの分野にとどまらない複合的な課題を抱える人や世帯が増えています。
- ・ こうした中、2017年に社会福祉法が改正され、地域福祉推進の理念が次のように規定されました。

地域福祉推進の理念(社会福祉法第4条第3項より)

地域住民等は、地域福祉の推進にあたっては、福祉サービスを必要とする地域住民及びその世帯が抱える福祉、介護、介護予防(要介護状態若しくは要支援状態となることの予防又は要介護状態若しくは要支援状態の軽減若しくは悪化の防止をいう。)、保健医療、住まい、就労及び教育に関する課題、福祉サービスを必要とする地域住民の地域社会からの孤立その他の福祉サービスを必要とする地域住民が日常生活を営み、あらゆる分野の活動に参加する機会が確保される上での各般の課題(以下「地域生活課題」という。)を把握し、地域生活課題の解決に資する支援を行う関係機関(以下「支援関係機関」という。)との連携等によりその解決を図るよう特に留意するものとする。

- ・ 福祉サービスを必要とする住民だけでなく世帯も対象となっていること、福祉や介護、保健医療にとどまらず多様で複合的な地域生活課題を捉えていること、その地域生活課題を「把握」とともに「関係機関との連携等による解決」が図られることを目指していることが分かります。

(2) 包括的な支援体制づくり ～課題解決 & つながり続けるアプローチ～

- ・ さらに、上記の「地域福祉推進の理念」を実現するため、市町村が「包括的な支援体制」づくりに努める旨が規定されました。

「包括的支援体制」とは？

- ①地域住民の地域福祉活動への参加を促進するための環境整備
- ②住民に身近な圏域において、分野を超えて地域生活課題について総合的に相談に応じ、関係機関と連絡調整等を行う体制
- ③主に市町村圏域において、生活困窮者自立相談支援機関等の関係機関が協働して、複合化した地域生活課題を解決するための体制

出典：厚生労働省社会・援護局地域福祉課「社会福祉法の改正趣旨・改正概要(重層的支援体制整備事業について)」、令和3年1月7日

- その後、国では「地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会（地域共生社会推進検討会）」が設置され、「包括的な支援体制」を具体化するための検討が行われました。ここでは、従来の「具体的な課題解決を目指すアプローチ」に加え、「つながり続けることを目指すアプローチ」（伴走型支援）が必要であり、2つのアプローチを支援の両輪として組み合わせていくことが重要とされました。

「伴走型支援」とは？

具体的な課題解決を目指すアプローチは、本人が有する特定の課題を解決に導くことを目指すものである。このアプローチを具体化する制度の多くは、それぞれの属性や課題に対応するための支援（現金給付、現物給付）を行う設計となっている。

これに対して、つながり続けることを目指すアプローチ（以下「伴走型支援」という。）は、支援者と本人が継続的につながり関わり合いながら、本人と周囲との関係を広げていくことを目指すものである。伴走型支援は、特に、生きづらさの背景が明らかでない場合、自己肯定感や自己有用感が低下している場合、8050 問題など課題が複合化した場合、ライフステージの変化に応じた柔軟な支援が必要な場合などに有効である。

出典：「地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会」（地域共生社会推進検討会）最終とりまとめ、令和元年12月26日

- また、市町村において、地域住民の複合化・複雑化した支援ニーズに対応する「包括的な支援体制」の構築を推進するため、以下の3つの支援を一体的に実施する事業の創設を行うべきとした。

「包括的な支援体制」の構築を推進するための新たな事業における3つの支援

① 断らない相談支援

本人・世帯の属性にかかわらず受け止める相談支援

② 参加支援

本人・世帯の状態に合わせ、地域資源を活かしながら、就労支援、居住支援などを提供することで社会とのつながりを回復する支援

③ 地域づくりに向けた支援

地域社会からの孤立を防ぐとともに、地域における多世代の交流や多様な活躍の機会と役割を生み出す支援

出典：「地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会」（地域共生社会推進検討会）最終とりまとめ、令和元年12月26日

2 横浜市のこれまでの取組 ～包括的な支援体制を見据えて～

横浜市ではこれまで、様々な方法で、身近な地域における住民主体による地域活動を推進するとともに、関係機関との連携・協働による地域の課題解決に取り組んできました。

(1) より身近な地域での基盤づくり・体制づくりの推進

- ・ 全ての地区連合町内会単位で横浜市地域福祉保健計画「地区別計画」が策定・推進されていますが、地区連合町内会の中でも地域が抱える課題などは様々です。したがって、地域の課題をより小さい単位である「自治会町内会単位」で捉え、住民が取り組む活動も自治会町内会を単位として実施されるものもあります。
- ・ 自治会町内会単位など、より身近な地域の活動を支援できるよう取り組んでいます。

(2) 地区別支援チームによる住民主体の活動支援

- ・ 地区連合町内会単位で策定される地区別計画の推進に向けて、区役所・区社協・地域ケアプラザ等による「地区別支援チーム」が地区ごとに編成されており、地区別計画における地域の取組を住民が主体となって推進していけるよう支援を行っています。
- ・ 地区別支援チームは、地区別計画・推進組織の会議等に参加し、住民とともに協働で計画の策定・推進に関わり、地域づくりを支援することが主な役割です。
- ・ チームメンバーは、それぞれが把握した地域の情報・課題を共有し、その解決に向けた取組について住民と共に検討したり、必要な取組を提案するなどして、住民主体の活動を支援しています。

(3) 「地域に身近な福祉保健活動の拠点」としての地域ケアプラザの整備

- ・ 横浜市では地域ケアプラザを「地域に身近な福祉保健活動の拠点」として位置づけており、日常生活圏域ごとに設置しました。
- ・ 地域ケアプラザには、地域包括支援センターが設置され、高齢者に関する相談・支援などを行う機能に加え、独自に地域活動交流コーディネーターを配置するなど、高齢者、子ども、障害のある人など誰もが地域で安心して暮らせるよう、様々な方の相談を受け止めるとともに、地域住民の福祉・保健活動やネットワークづくりを支援し、住民主体による支えあいの地域づくりを支援しています。
- ・ 地域住民や区役所等関係機関との協働により、地域の中での孤立を防ぎ、支援が必要な人を把握し、総合的に支援するとともに、地域の課題を明らかにし、その解決に取り組んでいます。

包括的な支援体制の更なる充実に向けて

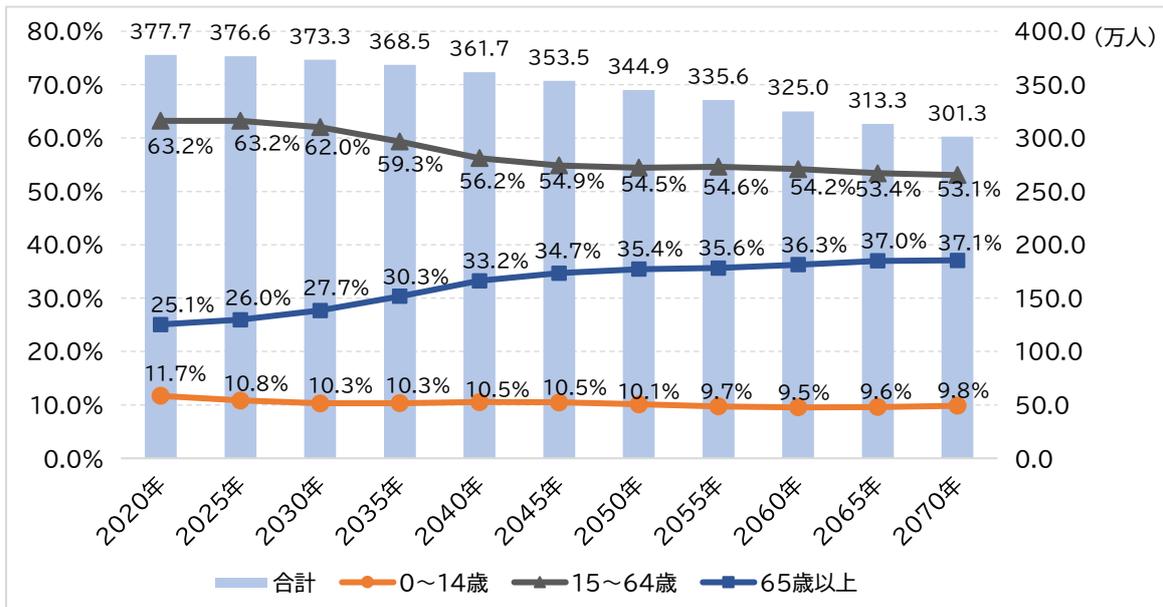
これまでの取組を生かしながら、今後も、地区別支援チームによる住民主体の活動支援など、包括的な支援体制の更なる充実に向け、各関係機関、支援機関が連携、協働して、様々な取組を進めていきます。

3 統計データからみる横浜市の状況

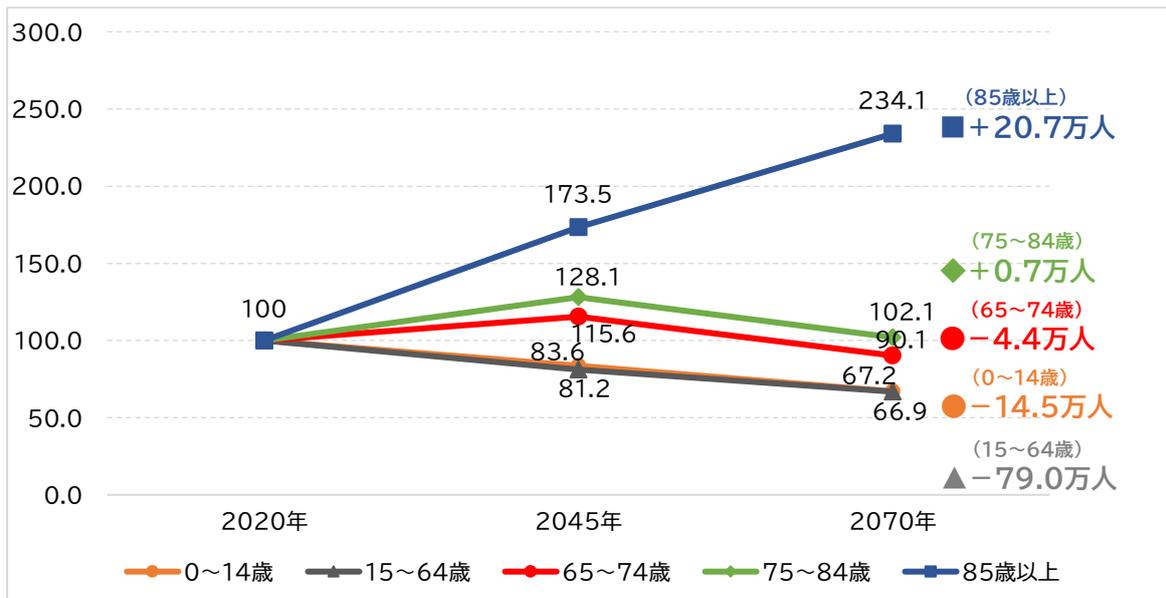
(1) 2021年をピークに人口は減少、今後は85歳以上人口が大幅に増加

- ・ 横浜市の人口は、2021年にピークを迎え、以降は減少傾向にあります。
- ・ 今後は少子高齢化が進むことが懸念されており、特に85歳以上人口の急激な増加が見込まれています。

<人口と年齢3区分人口の構成比の将来推計>



<年齢区分ごとの人口の増減(2020年=100.0)>

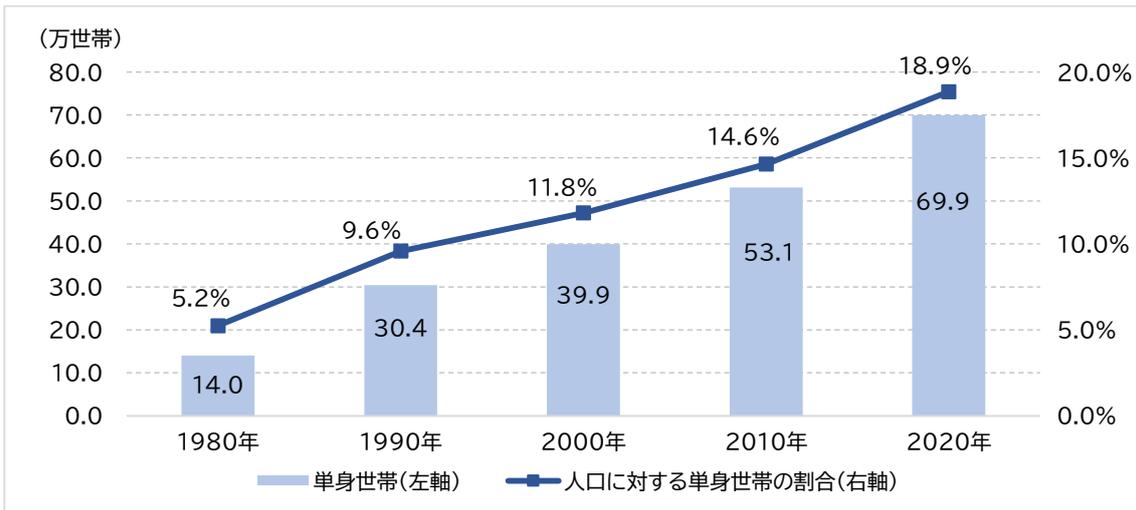


出典:横浜市将来人口推計(政策局 基準時点:2020年)

(2) 単身世帯の増加

- 横浜市では、単身世帯数が増加しており、1980年の約14.0万世帯から、2020年には約69.9万世帯と約5倍に増加しています。また、人口に対する割合も5.2%から18.9%へと約3.6倍となっています。家族機能が低下し、社会的に孤立するリスクが高くなることが懸念されます。

<単身世帯数と人口に対する単身世帯の割合(横浜市)>

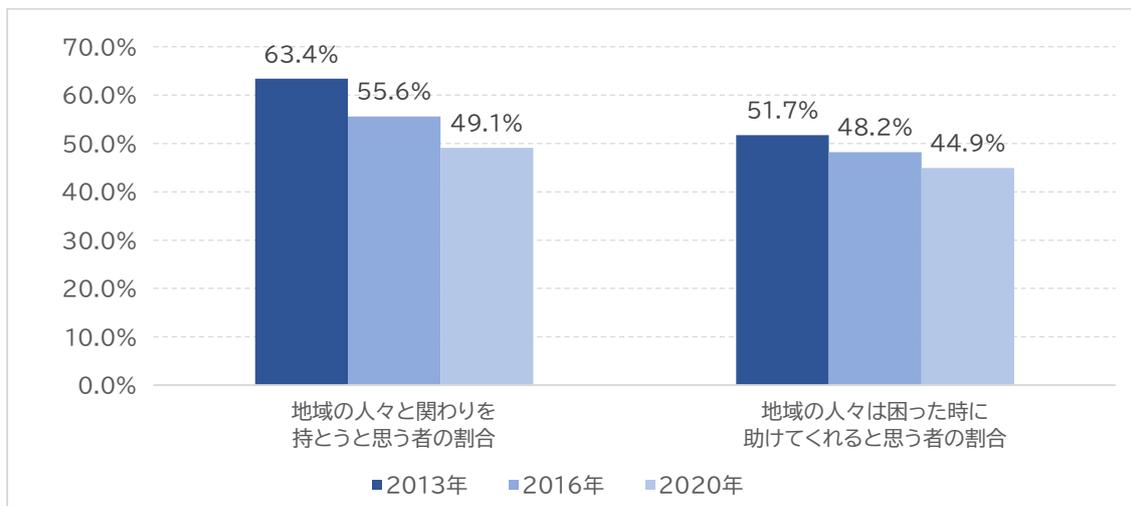


出典:国勢調査(総務省)

(3) 地域における「つながり」の希薄化

- 「健康に関する市民意識調査」の結果をみると、「地域の人々と関わりを持つと思う者の割合」と「地域の人々は困ったときに助けてくれると思う者の割合」は徐々に減少傾向にあり、地域における住民同士の「つながり」の希薄化が懸念されます。

<ソーシャルキャピタルの状況>

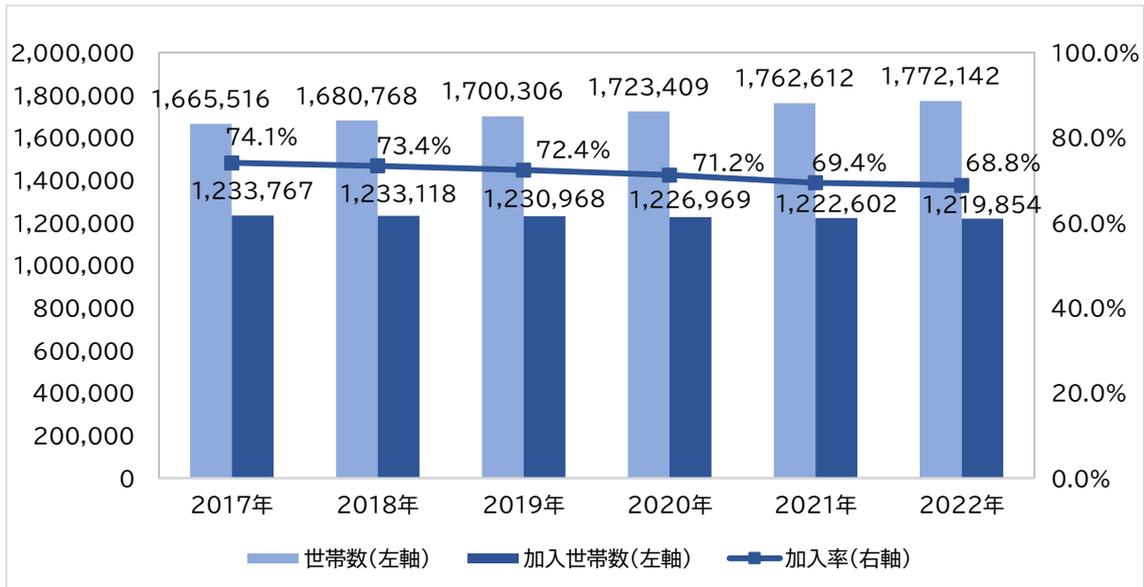


出典:健康に関する市民意識調査(健康福祉局)

(4) 自治会町内会加入率の減少

- 自治会町内会の加入世帯数および加入率は、徐々に減少しています。

<自治会町内会加入世帯数及び加入率の推移>



出典：自治会町内会実態調査(市民局)

(5) コロナ禍における地域活動・交流の機会の変化

- 地区社協の実施事業数は、コロナ禍の影響もあり2020年度には「交流(イベントなどの単発な物)」や「居場所」、「主催研修」などの件数が大きく減少しましたが、2022年度にかけては、多くの事業が増加しています。
- また、コロナ禍の状況をとりえ、各地域において様々な工夫がされており、個別世帯の見守りや地域全体の見守り(パトロール)の件数は、年々増加しています。

<地区社協の実施事業数>

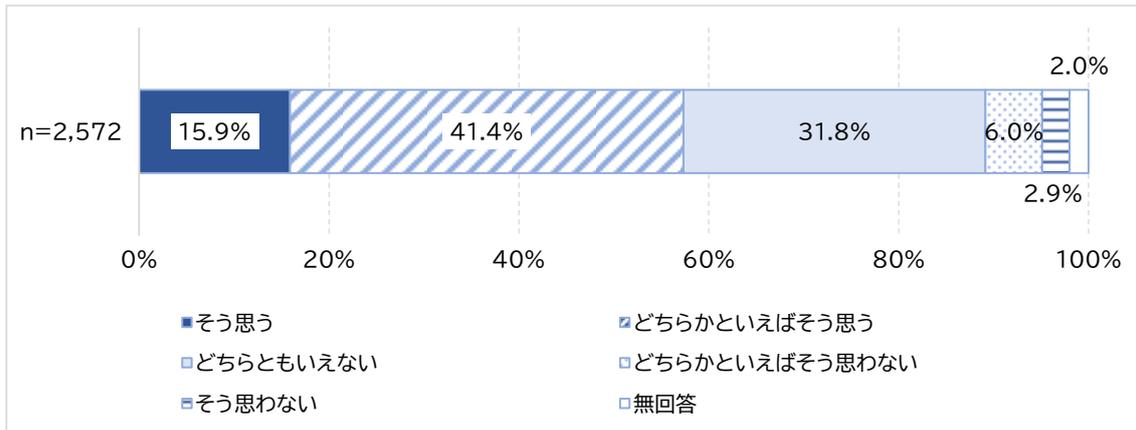
事業の種類	2019年度	2020年度	2021年度	2022年度
個別世帯の見守り	277	288	324	335
地域全体の見守り(パトロール)	235	245	274	298
地域全体の見守り(支え合いマップ・要援護者マップなど)	223	144	148	142
交流(イベントなど単発な物)	755	228	278	492
居場所(サロン・子ども食堂など継続的なもの)	1,056	788	968	1,192
配食活動	85	77	84	87
主催研修	163	65	112	115
合計	2,794	1,835	2,188	2,661

出典:地区社協データ集(横浜市社会福祉協議会)

(6) 「何らかの形で、積極的に社会に役に立つことをしたい」と思う人が半数以上

- ・ 市民意識調査における、「何らかの形で、積極的に社会に役に立つことをしたい」との問いへの回答をみると、「そう思う」が15.9%、「どちらかといえばそう思う」が41.4%でした(合計:57.3%)。

<「何らかの形で、積極的に社会に役に立つことをしたい」と思う人の割合>



出典: 令和3年度市民意識調査(政策局)

(7) 市内の認証 NPO 法人等の増加

- ・ 市内の認証 NPO 法人の数は、2006 年度から 2022 年度の 15 年間で約 1.7 倍に増加しています(896 法人→1,514 法人)。
- ・ 2022年10月に施行された労働者協同組合法に基づき、法人格を持つ労働者協同組合が設立できるようになりました。地域課題解決に向けた活発な活動が期待されており、市内でも設立が進んでいます(2023年12月現在4法人)。

<市内認証 NPO 法人の推移>



出典:市民局

4 第4期計画の振り返りと第5期計画のポイント

第4期計画の最終評価から、以下のように振り返りました。これらの課題を第5期計画で引き継ぎ、取組を進めていきます。

(1) 身近な地域における「つながり」と「支えあい」の創出

- ・ 幅広い対象者を意識した、地域主体の見守りの仕組みづくりが進んでいます。今後は地域全体で日常的な見守りを進める重要性を周知することや、地域住民による日頃の支えあいを推進する支援が必要です。
- ・ 日常の中で緩やかにつながる機会が広がっています。また、より身近な地域での活動の重要性が共有され、実践が進められています。今後は、支えあえる地域づくりに向けて、若い世代や企業で働く人など幅広い層へのアプローチや啓発方法を工夫する必要があります。

(2) 世代や分野にとらわれない、包括的な支援体制の構築

- ・ 分野にとらわれない、地域主体の見守り・早期発見の仕組みづくりが進められてきています。今後は支援が必要な人が、生活課題が複雑化・深刻化する前の段階で適切な支援につながるよう、環境づくりを進めていく必要があります。
- ・ 地域にある活動団体が、課題ごとに分野の枠を超えて横断的につながり、必要な取組を進めています。地区連合町内会や地区社協等と企業、NPOなどの団体が連携した取組が多くの地域で進むよう、引き続き、活動事例の共有や取組検討の場づくりなどを進めていくことが必要です。
- ・ 判断能力の低下等があっても地域で安心して生活できるような、地域ネットワークの構築と拡充が必要です。
- ・ 地域活動の担い手不足解消と持続可能な運営のために、地域福祉保健活動に関わる人材の裾野の拡大や、民生委員・児童委員の活動を安心して続けられるようなサポート体制が必要です。

(3) 困りごとを相談しやすい環境整備

- ・ 住民の生活により身近な地域で支援が届く仕組みをつくり、機能させるための環境づくりとして、地域ケアプラザや地域子育て支援拠点などの整備が進みました。
- ・ 権利擁護支援の地域連携ネットワークの推進を目指し、成年後見制度利用促進の中心的な役割を担う中核機関が整備され、権利擁護支援が必要な方へ様々な取組を進めています。
- ・ 一方で、近年では、いわゆる「8050問題」やダブルケア、ヤングケアラー、ひきこもりなど困りごとを抱えていても、誰にも相談することができずに地域の中で孤立し、問題が深刻化してしまう人たちの存在も浮き彫りになっています。
- ・ 自分から支援を求めることが難しい人が、支援を受けにくいという問題もあり、生活困窮者自立支援方策との一体的実施を更に推進し、困りごとを相談しやすい環境整備や関係機関が連携した対応ができるような仕組みづくりが必要です。

(4) 様々な立場や背景、価値観の違いといった多様性を理解し、尊重しあえる機会の創出

- ・ 幅広い対象に向けた普及啓発活動や福祉教育等の多様性理解のための取組に加え、子どもの居場所づくりや生活困窮世帯への支援、外国籍の子どもと地域の交流など、日常の中で緩やかにつながる機会や場が増えています。
- ・ 一方で、障害のある人や外国人、性的少数者など、様々な立場や背景、価値観の異なる人やその考えについての理解をより一層深めていくことが求められています。
- ・ また、交流などを通じて市民一人ひとりが障害者に対する正しい理解を深めることにより、障害者が支援を求めやすい環境を整備することなどが必要です。
- ・ 今後は、多様性を理解しあう関係づくりに向けた、様々な人が立場や背景を超えて参加できる、日常的につながる機会や場づくりが必要です。

(5) 支援機関同士の情報共有・連携強化を通じた支援体制の強化

- ・ 支援機関や関係機関・団体、地域活動者の特性に応じたコーディネート機能が高められ、それぞれが連携・協働しながら地域福祉保健活動の推進に向けて役割を果たしています。今後は、複雑化、多様化する地域課題に対応するため、より一層コーディネート機能を強化していくことが必要です。
- ・ 住民・住民組織と地域にある社会福祉法人等の施設、企業、NPO、学校等の連携・協働の取組が広がっていますが、更に地域のニーズに応じて連携先の強みを生かした取組を行うためには、単発的な取組から継続的な連携へと広げていくことが求められます。
- ・ 複合的な生活課題についての検討では、分野を超えた様々な関係機関・団体や地域住民が参加し、協働した取組が行われていますが、今後は特に区域での課題共有等を進めるなどが必要です。

(6) 学校と地域が一緒になって子どもを育てるための取組

- ・ 地域子育て支援拠点の整備が進みました。今後は、地域での親子の居場所を利用したことがない親子を、身近な支援の場へとつなぐ取組などアウトリーチの活動を進めることが必要です。
- ・ 子どもの頃から地域の中でつながる場や機会が広がっていますが、今後は学校や地域が一緒になって青少年や若い世代の地域とのつながりを持続的に形成、発展させていくことも必要です。

(7) 一人ひとりの関心・参加意欲、個性に着目した多様な活動機会の創出

- ・ 多様な世代や人々が交流しつながる場や機会が徐々に広がってきていますが、新たな交流の方法や開催方法を工夫し、市民参加の裾野を更に広げていく必要があります。
- ・ 特に住民一人ひとりが楽しむことができる活動を広げ、社会参加につなげることが重要であり、福祉保健活動という枠にとらわれない自由な活動を推進していくことも必要です。
- ・ また、地域活動の活性化に向けて支援制度や活動のノウハウの周知を促進するとともに、制度を利用しやすくする必要があります。
- ・ それぞれの主体の強みや特徴を生かし連携・協働を促進していくために、様々な活動団体、参加者同士がつながる交流の機会や場を更に増やしていく必要があります。