

都市政策

季 刊 第 106 号 '02. 1

特集 少子・高齢化への対応

少子高齢化の人口動態と経済社会への影響……………山 口 三十四
子育て支援社会の構築……………前 田 恵 美
企業OBの就業と生きがいづくり……………井 上 大 三
豊かな少子高齢社会をめざして……………神 谷 良 子
子育て支援から見た神戸市の少子化対策……………竹 田 尚 弘

特別論文

震災復興と都市整備 XI ……………高 寄 昇 三
神戸港の活性化について……………宮 崎 誠

行政資料

復興コミュニティを支える住民主体のネットワーク
……………財団法人 神戸都市問題研究所
介護保障制度研究会報告書
－介護保障制度における公的保険と
民間保険の連携システムの研究－ ……介護保障制度研究会

財団法人 神戸都市問題研究所

は し が き

急速にすすむ少子・高齢化にいかに対応していくか、が我が国の国民的課題になって久しい。

合計特殊出生率（一人の女性が生涯に生むと予想される子どもの数）の統計数字から、「1.57ショック」という言葉も生まれたが、親世代から子世代への人口置き換えが1対1の均衡水準を維持するには同出生率2.08前後の水準が必要とされるところ、我が国では、既にこの水準を割り込んで20年以上を経過している。

また、国連の分類では、高齢者率（65歳以上の高齢者人口が総人口に占める割合）が7%以上は高齢化社会、14%以上は高齢社会とされているが、我が国は、昭和45年（1970年）に初めて高齢者率が7%を超えて高齢化社会を迎えた。平成13年9月現在では高齢者率は17.9%（推計）、平成27年（2015年）には25%を超えると予測され、国民の4人に1人が高齢者という超高齢化に確実に進んでいる。

さらに、「高齢化社会」に入ってから「高齢社会」に到達するまでの期間が、欧米諸国が、およそ半世紀から1世紀あまりもかかっているのに対して、日本はわずか24年でその段階を通り過ぎたことや、後期高齢者（75歳以上）の比率が高まっていることも日本の特殊事情とされている。

人口の急速な少子・高齢化は社会保障、医療、雇用など社会経済の広い分野にわたって様々なインパクトを与えるが、対策が十分であれば、高齢者自身の資産、エネルギーも活用し、活力ある社会を形成することは可能である。

即ち、健康な高齢者が社会福祉の受け手としてだけでなく、社会活動の担い手の側にも立って積極的に社会参加し自立していくことが、社会の活力維持につながる。また、地域における福祉コミュニティや社会全体での子育て支援策の構築とともに、NPO、ボランティア団体の活動にも大きな期待が寄せられているところである。

本号では、マクロな分析とともに、介護事業NPOや企業OBグループの実践活動もとりあげ、さまざまな角度から少子・高齢化を考えてみたい。

特 集 少子・高齢化への対応

少子高齢化の人口動態と経済社会への影響……………山 口 三十四	3
子育て支援社会の構築……………前 田 恵 美	16
企業OBの就業と生きがいづくり……………井 上 大 三	26
豊かな少子高齢社会をめざして……………神 谷 良 子	36
子育て支援から見た神戸市の少子化対策……………竹 田 尚 弘	54

特別論文

震災復興と都市整備 XI ……………高 寄 昇 三	64
神戸港の活性化について……………宮 崎 誠	72

潮流

ナノテクノロジー (92)	再生医療 (93)
電子市役所 (95)	ニュー・パブリック・マネジメント (97)

行政資料

復興コミュニティを支える住民主体のネットワーク ……………財団法人 神戸都市問題研究所	100
介護保障制度研究会報告書 —介護保障制度における公的保険と 民間保険の連携システムの研究— ……………介護保障制度研究会	114

新刊紹介

都市と緑地 (138)	地方自治の国際比較 (139)
地方財政改革 (140)	

少子高齢化の人口動態と経済社会への影響

山 口 三 十 四

(神戸大学大学院経済学研究科教授)

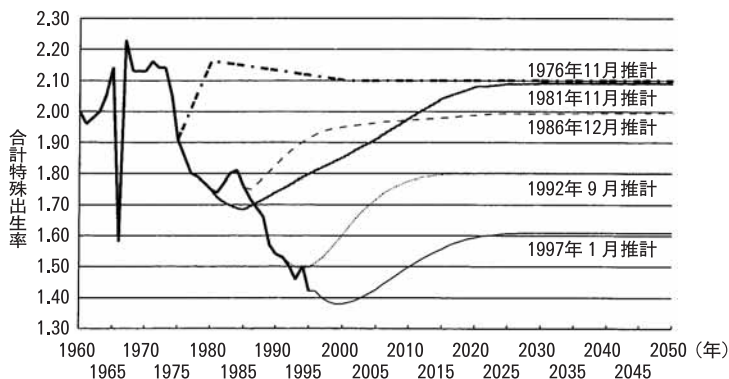
はじめに

日本は急激な少子化により、世界1の高齢化社会となっている。それにより、高くなった老人比率に見合う生産で、経済がこれらの高齢者を含む日本人口をサポートできるか否かの議論が盛んに行われている。現在のトレンドが続けば、究極的には、8,000万人から1億人程度になると予想されている。この点で、かなり悲観的、楽観的両方の人々が存在するが、問題は急激に低下した出生率は、多くの政策的手段を使用してもなかなか上昇しないことが多い点である。フランスや東欧諸国等はその典型的な例であった。フランスは児童手当や多くの精力的な政策により、現在こそ出生率がかなり上昇したが、人口停滞は長期にわたり、国力の低下が嘆かれて久しかったのである。そこで、本稿では、日本の少子高齢化の状態（人口動態）とその経済社会への影響をみることにする。

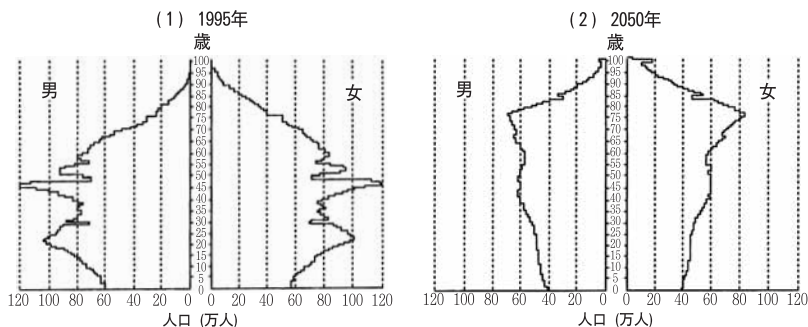
第1節 最近の人口動態と少子高齢化

日本の出生率は低下し、合計特殊出生率は1999年には1.34と置換水準の2.09の6割台となっている。2000年には1.35の水準へと微増したが、かつて予想された水準よりはるかに低く、少子・高齢化問題が大きな話題となっている。また、総務庁は2001年の敬老の日（9月15日）の65歳以上の高齢者人口が、日本全国で2,272万人となり、本年も過去最高を更新したと発表した。この値は総人口の17.9%にもものぼり、スウェーデンとイタリアを超えて世界1の大きさとなったという（『日本経済新聞』2001年9月15日朝刊）。この高齢者人口は1950年頃から増加し始め、2015年には3,188万人となり、国民の4人に1人が高齢

第1図 人口推計における出生率の見直し比較と人口ピラミッド



(出所) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口推計人口」中位推計、八代尚宏〔1999〕P.16



(出所) 石山嘉英〔1998〕P.30を變形

者になると予測されている。そして、2020年頃にはピークを迎え、その後は徐々に減少するという。また2001年では、男性の951万人に対し、女性は1,321万人で、女性は65歳以上の人口の58.1%（換言すると、女性は男性の1.4倍）を占めている。ところで、現在は生産年齢の4人に対し、1人が高齢者となっている。この値は2010年には34.6%となり、生産年齢者3人に高齢者1人の割合になるだろうと予想されている。

そこで子が親の面倒をみ、高齢になり子供に面倒をみてもらうという「扶養連鎖」が、高齢化社会の到来で続かなくなり始めている。この点は1997年9月11日の夕刊に『日本経済新聞』が以下のように報告し、この問題が最も大きな

第1表 人口の生産面・消費面・文化面・教育面等への貢献

○人口の生産面への貢献

*人口の経済へのマイナスの効果（人口の消極的作用）

(1)人口増加は1人当たり所得を減少させる。(2)人口増加は年齢構成を変化させ、就業人口比率を減少させ、1人当たり所得を減少させる。(3)子供は現在の貨幣の限界効用を増加させ、時間的選好を現在に向け、貯蓄よりも消費を多くさせる。(4)公共施設等から受ける1人当たりサービス量は減少する。

*人口の経済へのプラスの効果（人口の積極的作用）

(1)人口増加は労働力を増加させ、生産にプラスに働く。両親の労働量を増加させる。農村社会等では子供の労働力は極めて重要である。(2)規模の経済、分業や競争を生じさせ、生産性を高める。(3)必要は発明の母である。(4)知識の蓄積が行われ、天然資源の開発等を進める。天才の出る数はより大きい人口数の場合に絶対数で大となり、経済に貢献する。

○人口の消費面や文化面、教育面およびその他の面への貢献

(1)人口成長率の高い国は青年人口の割合も大きく、新生産物に対する感応性が大きく、新しい職業に対する順応性、適応性、活気等も大きい。青年層の教育水準は老年層よりも高く、消費以上のものを生産し、貯蓄をする。若年層は流動性が高く、資源の最適配分に一役を買う。(2)人口成長は道路等のインフラストラクチュアの建設にプラスの貢献をする。高人口成長は人口密度を高め、輸送、教育や衛生面にプラスの影響を与える。オーバヘッド・コストは人口に関係なくある程度の大きさが必要であり、多くの人口では割安になる。開発途上国では人口成長が灌漑や農業投資にプラスに働く。

ピークになるのが、2020年だと述べていた（2008年頃から日本の総人口は減少に転じると予想されている）。すなわち2010年には、国民の4人に1人が65歳以上の高齢者という世界最高齢者国になる。逆に、14歳以下の子供数は現在より300万人も減少し、高齢者数の半分という少子国になり、「扶養連鎖」が断ち切れることになるという。また公的年金は、現在は4人が1人を支えている。この値は2003年には3人に1人となり、2015年には2人に1人を支えることになるという。それゆえ、公的年金は給付と負担のバランスが大きく崩れてしまうのである。経済企画庁の研究会が示した計算結果によると、財政や社会保障の改革をしないで、現状を維持した場合、国民所得に占める社会保障と税金の負担率（国民負担率）は、2025年には51.5%に達するという。しかもこれに財政赤字の大幅な拡大が加わると、同年の国民負担率は73%になるのである。すなわち、収入の4分の3が税金や社会保障等の負担で消えてしまうと報告して

いたのであった（詳細は山口〔1999〕を参照）。

第1図の上図はこれまでの人口推計の推移を示したものである。この図から、従来から予測されてきた合計特殊出生率の最低値が予測よりはるかに小さい値へと推移してきたことがわかるであろう。1999年（1.34）と2000年（1.35）の実績は、図の1997年の最低予測値よりも一段と小さな値となっている。また、1997年に予想された2050年の人口ピラミッドは第1図の下図のようになっている（第1図下図の、最新の出生数は男女で80万人程度となっている。この傾向が続き、これ以下には出生率が下がらず、例え100歳まで死亡しないと仮定しても、日本の人口は究極的には8,000万人の大きさしかないことがわかる）。これを見ると、いかに急速に少子高齢化が進行しているかがわかるであろう。現実の日本は、合計特殊出生率が1997年予測よりも小さな値になっており、図のピラミッドよりも急速な高齢化が進んでいることになる。

第2節 人口の経済社会への正負の影響

発展途上国での人口爆発以来、世界は悲観的人口論的な考え方が支配的であった。現在でも、地球的観点や環境的観点から考えると、人口はマイナス面を持つと考える人が多く、また先進国では少子高齢化が進行している。ところで、人口の経済へのマイナス効果、ないしは人口の消極的作用としては次のような点が考えられよう（第1表で、人口の貢献はまとめられている）。第1は、1人当たり所得は（所得/人口）であるゆえ、人口増加は1人当たり所得を減少させることになる。第2は、人口増加は年齢構成を変化させ、就業人口比率を減少させる。その結果、1人当たり所得も減少する。第3は、子供が多いと、現在の貨幣の限界効用が増加し、時間的選好が将来よりも現在に向けられやすくなる。その結果、家計の所得が貯蓄よりも消費に向けられるようになる。第4は公共施設等から受ける1人当たりサービス量が減少する可能性が高い点等が考えられよう（第1表の上部を参照）。

一方、人口の経済へのプラス効果としては、次のような点があげられる。第1は、人口増加は労働力を増加（何年間のラグを持つが）させ、生産にプラス

に働く。また、この人口増加は労働供給以外にも、両親の労働量を増加させる。すなわち、子供のために、より多く働くという面を持っている。さらに、農村社会では子供の労働力は欠くことのできないものであり、子供から多くの効用を得ている。第2は、アダム・スミスがいうように高人口成長は規模の経済、分業や競争を生じさせ、生産性を高める効果を持っている。第3は、必要は発明の母であり、ある程度の人口圧力は社会の進歩や発展に必要である。この点は、戦争中においては平時時には想像もつかないような生産増加が可能になる場合もある。また企業が事業不振に陥ると費用を切りつめて困難を打開する努力がなされるという点とも関連している。第4は、人口増加は知識の蓄積を進め、天然資源の開発等を進めること。また、クズネツ（S. Kuznets）[1960]がいうように、天才の出る数はより大きい人口の場合に絶対数として大きくなり、社会に貢献する点が多い（第1表の中部を参照）。

以上は、人口の生産面への貢献であった。以下は、消費面や文化、教育およびその他への効果を考えることにする。第1は、高人口成長率は青年人口比率を増大させ、新生産物に対する感応性が大きい。また若者は新しい職業に対する順応性、適応性、活気やその他多くの面で経済や社会を変化させ、近代的経済成長を加速させる面を持っている。しかも、青年層の教育水準は老年層より概して高く、消費以上のものを生産し、結果として多くの貯蓄をするといわれている。さらに、人口増加は人口の流動性を高めるが、特に若者は老年層に比べ流動性が高く、資源の最適配分に一役を買うという面を持っている。第2は、人口成長は道路等のインフラストラクチャの建設にプラスの貢献をする等である。つまり、ある規模の大きさの人口があって初めて橋の建設や道路の建設が可能になるという面がある。また高人口成長は人口密度を高め、輸送、教育や衛生面にプラスの影響を与える面も持っている。さらに、オーバヘッド・コストは人口に関係なくある程度の大きさが必要であり、多くの人口では割安になるという点がある。また開発途上国では、人口成長が灌漑や農業投資にプラスの影響を持つということも報告されている（第1表の下部を参照）。このように人口はプラス・マイナス両面を持つのである。それゆえ、少子高齢化時

第2表 人口の生産量や労働力への影響（通常と高齢化の2ケース） %

年	(1)通常の場合				(2)高齢化の場合			
	農業		非農業		農業		非農業	
	生産量	労働力	生産量	労働力	生産量	労働力	生産量	労働力
1880	0.60	1.02	0.74	0.94	0.10	0.12	-0.28	-0.30
1885	0.59	1.03	0.73	0.92	0.08	0.10	-0.22	-0.24
1890	0.57	1.04	0.66	0.91	0.09	0.12	-0.22	-0.25
1895	0.57	1.04	0.62	0.91	0.08	0.11	-0.19	-0.22
1900	0.59	1.05	0.58	0.91	0.08	0.11	-0.17	-0.21
1905	0.61	1.07	0.52	0.88	0.13	0.17	-0.24	-0.29
1910	0.61	1.07	0.33	0.88	0.13	0.17	-0.22	-0.28
1915	0.61	1.09	0.44	0.89	0.14	0.19	-0.18	-0.25
1920	0.62	1.09	0.54	0.90	0.16	0.21	-0.17	-0.22
1925	0.66	1.09	0.56	0.92	0.17	0.22	-0.15	-0.20
1930	0.68	1.08	0.51	0.93	0.17	0.21	-0.12	-0.18
1935	0.63	1.10	0.45	0.93	0.17	0.22	-0.11	-0.17
1940	0.63	1.10	0.42	0.93	0.17	0.24	-0.09	-0.16
1945	0.60	1.06	0.43	0.95	0.11	0.15	-0.07	-0.12
1950	0.62	1.10	0.42	0.92	0.16	0.22	-0.10	-0.18
1955	0.75	1.12	0.66	0.93	0.28	0.34	-0.16	-0.20
1960	0.68	1.15	0.61	0.94	0.26	0.36	-0.11	-0.15
1965	0.71	1.15	0.65	0.96	0.29	0.37	-0.09	-0.11
1970	0.72	1.17	0.62	0.92	0.31	0.39	-0.07	-0.08
1975	0.71	1.16	0.64	0.94	0.34	0.41	-0.05	-0.06
1980	0.72	1.18	0.61	0.93	0.36	0.43	-0.06	-0.02
1985	0.74	1.19	0.62	0.93	0.37	0.46	-0.04	-0.04
1990	0.72	1.19	0.61	0.92	0.36	0.45	-0.02	-0.03
1995	0.73	1.20	0.60	0.94	0.38	0.48	-0.01	-0.02
2000	0.74	1.22	0.60	0.93	0.39	0.49	-0.00	-0.01

(注) この表は、人口が1%増加すると、通常の場合の1880年では、農業生産量は0.60%増加することを意味する。

代に当たる現在、人口のマイナス面とともに、人口のプラス面を評価する態度もとらなければならないであろう。

第3節 少子高齢化の経済社会への影響

まず最初に、少子高齢化の経済社会への影響であるが、上述の議論より、実際に高齢化が生じ、労働力でない人口が増加すれば、第1表の上段の人口のマイナス効果が全面的に支配するようになるだろう。逆に中段や下段の人口のプラス面はほとんど無くなるようになるであろう。ただし、中段の「子供の労働力は極めて重要」は、老人で代替できる可能性があり、「知識の蓄積」は老人の方が長年の叡智を持つ場合も多い。また「必要は発明の母」に関しても、必要に応じ、高齢者社会に合った適応がなされることもあるだろう。また、高齢者が必要に応じ新しい発明をする場合も考えられよう。しかし、全体としては、人口のマイナス面が厳然と支配することになるだろう。

つづいて、山口 [1982][1994][2001] の研究を展開し、少子高齢化が経済都市政策 No.106

少子高齢化の人口動態と経済社会への影響

第3表 人口の直接効果、間接効果および総効果（残余法） %

年	(1)人口の直接効果			(2)人口の間接効果			(3)人口の総効果		
	労働	人口		労働	人口		労働	人口	
		高齢化の場合	通常の場合		高齢化の場合	通常の場合		高齢化の場合	通常の場合
1880	0.76	-1.09	-0.33	1.40	-0.17	1.23	2.16	-1.26	0.90
1885	0.80	-1.12	-0.32	1.35	-0.13	1.21	2.15	-1.25	0.89
1890	0.73	-1.10	-0.37	1.32	-0.13	1.19	2.05	-1.23	0.82
1895	0.71	-1.10	-0.39	1.27	-0.11	1.16	1.98	-1.21	0.77
1900	0.68	-1.10	-0.42	1.26	-0.11	1.15	1.94	-1.21	0.73
1905	0.69	-1.15	-0.46	1.39	-0.15	1.23	2.06	-1.30	0.77
1910	0.68	-1.14	-0.46	1.37	-0.15	1.22	2.05	-1.29	0.76
1915	0.59	-1.11	-0.52	1.31	-0.12	1.19	1.90	-1.23	0.67
1920	0.66	-1.09	-0.43	1.27	-0.10	1.17	1.93	-1.19	0.74
1925	0.66	-1.08	-0.42	1.21	-0.08	1.13	1.87	-1.16	0.71
1930	0.61	-1.09	-0.48	1.22	-0.08	1.14	1.83	-1.17	0.66
1935	0.55	-1.07	-0.52	1.20	-0.08	1.12	1.75	-1.15	0.50
1940	0.50	-1.06	-0.56	1.18	-0.08	1.10	1.68	-1.14	0.54
1945	0.50	-1.04	-0.54	1.08	-0.05	1.03	1.58	-1.09	0.49
1950	0.51	-1.06	-0.55	1.20	-0.09	1.11	1.71	-1.15	0.56
1955	0.77	-1.09	-0.32	1.21	-0.07	1.13	1.98	-1.16	0.81
1960	0.69	-1.08	-0.39	1.19	-0.07	1.12	1.88	-1.15	0.73
1965	0.72	-1.06	-0.34	1.14	-0.04	1.10	1.86	-1.10	0.76
1970	0.68	-1.05	-0.37	1.16	-0.06	1.11	1.84	-1.11	0.74
1975	0.70	-1.04	-0.34	1.15	-0.05	1.10	1.85	-1.09	0.76
1980	0.69	-1.03	-0.34	1.14	-0.03	1.11	1.83	-1.06	0.77
1985	0.70	-1.04	-0.34	1.14	-0.01	1.12	1.84	-1.05	0.78
1990	0.67	-1.03	-0.36	1.11	-0.01	1.10	1.78	-1.04	0.74
1995	0.68	-1.02	-0.34	1.11	-0.00	1.11	1.79	-1.02	0.77
2000	0.69	-1.02	-0.33	1.10	-0.00	1.11	1.79	-1.02	0.78

(注) この表は、1880年に労働が1%増加すると、人口の直接効果（ここでは労働の直接効果）は、1人当たり所得を0.76%増加させることを意味する。

会へどのような影響を持つかを計量的に示す（具体的な数値で示す）ことにしよう¹⁾(第2表および第3表を参照)。まず、人口でかつ労働力として働いている場合には、人口（労働）が1%増加すると、農業・非農業両部門のアウトプットとインプットは、次のように増加する。すなわち、農業生産量は0.57~0.74%（第2表の第2列を参照）、非農業生産量は0.42~0.74%（同第4列）増加することになる。一方、農業労働は1.02~1.22%（同第3列）、非農業労働は0.88~0.96%（同第5列）で増加する。しかし、高齢化のため、労働力でない人口となると、農業のインプットとアウトプットは増加するが、非農業部門のインプットとアウトプットは減少することになる。すなわち、農業労働は0.10~0.49%（第7列）、農業生産量は0.08~0.39%（第6列）で増加する。しかし、非農業生産量は0.00~0.28%、非農業労働は0.01~0.30%で減少するのである。それゆえ、経済発展は農業のシェアを低下させる形で進んできたが、高齢化はその方向を抑制するか、逆行させる力を持つことがわかるのである。

つづいて、1人当たり所得への影響に関しては人口の直接効果、間接効果お

よび人口の総効果と、3つの効果を詳細にみることにしよう（第3表を参照）。

(a) 人口の直接効果（人口の1人当たり所得への影響） 人口と経済発展の関係については、他の条件が一定であるならば、人口が1%増加すれば、1人当たり所得は（GNP/人口）ゆえ、1%減少するであろう。しかし、現実の世界ははるかに複雑である。すなわち、人口は増加すればインプット等の資源を移動させる効果を持っている（需要の所得弾力性や価格弾力性の差異により、非農業から農業へ労働等のインプットが移動する。詳細は山口 [1982] [1994] [2001] を参照）。さらに、人口は労働力となり1人当たり所得にプラスになる面も持っている。そこで、これらの効果を測定するために、需給両面を持つ農業・非農業二部門モデル（一般均衡的成長会計モデル）を用い、人口や労働が1%増加した場合、1人当たり所得を何%増加させるかを計測したのが第2表である。これをみると、人口の直接効果（人口と労働の1人当たり所得への効果）は人口がおよそ-1.15から-1.02の間の大きさ、労働は0.5から0.8間の大きさを持っている。すなわち、人口が1%増加した時に、1人当たり所得は1.15から1.02%減少する、逆に労働が1%増加した時に、1人当たり所得は0.5から0.8%増加するのである。その結果、人口の純効果、すなわち人口のマイナス効果と労働のプラス効果を加えた効果はマイナスで、-0.56から-0.32%の大きさとなっている（第3表の人口の直接効果の合計を参照）。

(b) 人口の間接効果（人口の、技術進歩経由の1人当たり所得への影響）

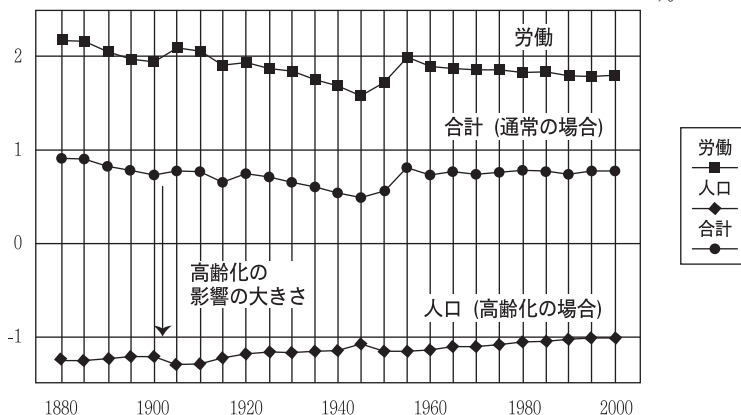
ところが、教育水準が高い人口等は技術進歩を生み出し、経済発展（1人当たり所得）にプラスの影響を持つであろう。この効果を人口の間接効果と呼んでいる（山口 [1982] [1994] [2001] を参照）。これは（人口↑ → 技術進歩↑ → 1人当たり所得↑）という効果を捉えることである。最初に、技術進歩と1人当たり所得の繋がり（後者の繋がり）の大きさは、次のようになっている。すなわち、農業技術進歩が1%増加すれば、1人当たり所得は0.05%（2000年）から0.5%（1880年）の範囲で増加する。また、非農業技術進歩は、1人当たり所得を0.59%（1880年）から0.98%（2000年）増加させる結果となっている（具体的な数値は、山口 [1982] [1994] [2001] 等を参照されたい）。

第2に、人口が技術進歩にどのように影響を持つか（前者の繋がり）については、残余法とヴァードン法を用いて計測が行われている。第1の残余法は、技術進歩は労働力の大きさに比例するという仮定を持つものである。一方、ヴァードン法は技術進歩は生産量の平方根に比例すると仮定するものである。この仮定が日本の現実に当てはまるか否かを、日本の明治から現在までのデータで見ると、非農業労働力と非農業技術進歩の関係、総労働力と農業技術進歩の関係、総労働力と非農業技術進歩の関係、総労働力と経済全体の技術進歩と農業技術進歩と農業労働力の関係を除き、いずれも当てはまることがわかった。一方ヴァードン法の、技術進歩が生産量の平方根に比例するという点も、日本の現実に当てはまることがわかる（以上の詳細は山口 [2002] を参照）。

そこで、これらの2方法を用い、人口や労働が1%増加した時に、農業・非農業両部門の技術進歩を通した1人当たり所得が何%増加するか（人口の間接効果）を測定したのが第2表の人口の間接効果である（残余法のみ掲載している。ヴァードン法の計測結果は、山口 [2002] に掲載している）。人口の間接効果（人口と労働の技術進歩を通した1人当たりへの効果）の大きさは、人口がおよそ-0.17から0の間、労働は1.10から1.40間の大きさを持っていることがわかる。すなわち、人口が1%増加した時に、技術進歩を通しての1人当たり所得の増加（人口の間接効果の増加）は0.17から0%の間で低下し、逆に労働が1%増加した時には1.10から1.40%間の大きさで増加するのである（第3表の人口の間接効果の中の、人口と労働を参照）。その結果、人口の間接効果と労働の間接効果を加えた人口の間接効果の合計は1.23から1.10%の間の大きさを持つのである（第2表の人口の間接効果の合計を参照）。

(c) 人口の総効果 人口の総効果は人口の直接効果と間接効果を合計したものである（人口の総効果＝人口の直接効果＋人口の間接効果）であり、第3表の人口の総効果に示されている（第2図はその図示である）。残余法の結果をみると、人口の総効果の大きさは、人口が-1.30から-1.02の間の大きさ、労働は2.16から1.58間の大きさを持っている（第3表の人口の総効果の中の、人口と労働、その図示の、第2図の中の人口と労働を参照）。この意味は、人口が1%増加

第2図 1人当たり所得に対する人口の総効果（残余法）%



した時に、1人当たり所得は1.30から1.02%減少する（人口の直接・間接両効果の合計）こと、逆に労働が1%増加した時に、1人当たり所得は1.58から2.16%間の大きさで増加する（労働の直接・間接両効果の合計）ことがわかる。その結果、人口と労働両方の直接・間接両効果を加えた人口の総効果は0.49から0.90%の間の大きさを持つことがわかるのである（第3表および第2図の、人口の総効果の中の、合計を参照）。以上より、通常の場合（労働者である人口）では、人口（労働）が1%増加すると1人当たり所得は0.49から0.9%増加する。しかし高齢化社会となり、老人となって働けなくなる人々が1%増加すると、1人当たり所得は1.30から1.02%も減少するということになる。これは経済にとり、いかにシリアスで大きな重荷となることがわかるであろう。すなわち、この高齢化により、人口の効果は正から負へと豹変し、両者の差は実に-2.16から-1.78%にも至り、経済にとってきわめて大きな痛手となることがわかるのである。

それでは、この少子高齢化に対する政策は、どのようなものがあるだろうか。山口 [2002] では、計量的分析等からの政策的検討を行い、かつ新聞から多くの識者（経済界、自民党、高山憲之、島田晴雄、正村公宏）の異なった意見を学び、その検討を行った。その論文で述べていた少子高齢化対策を、コンパクトにまとめると、次のようになるだろう。すなわち論点の1つは、次のような

6つの政策であった。第1は出生コスト低下対策、第2は働く女性の出産を容易にさせる対策、第3は居住住居の向上対策、第4は晩婚対策、第5は経済活性化対策（一方では、子供と代替関係にある消費の急上昇の抑制等も含む）、第6はその他であった。第1の出生コスト低下対策としては、児童手当の支給、教育費の軽減対策、子供を公共財として評価する（高山憲之）こと、逆に、自民党のペナルティ論のように、子のない者に課税を課す等をあげていた。第2の働く女性の出産を容易にする対策としては、保育園の充実、育児休暇期間の延長、男性の育児参加、それを可能にさせる男性の労働時間の軽減、業績評価制度の重視等をあげていた。

第3の居住状態の向上対策としては、文字通り居住条件の改善と親族同居を可能にさせる間取り等の推進を考えていた。第4の晩婚対策は、トレンドを逆行させるのは困難であるが、これ以上の晩婚化を抑制するというものであった。第5の経済活性化対策（一方では、子供と代替関係にある消費の急上昇の抑制等も含む）は経済の景気を改善し出生率を上昇させ、一方では、子供と代替関係にある消費の急上昇の抑制等をするものであった。第6のその他は正村公宏と筆者等の意見である。正村公宏の「どのような文明社会を維持させるかを明確にし、出生抑制を是正するような制度改革を行う」という説は一步踏み込んだ議論であった。しかし、不十分であった。筆者のいう現時点の先進国では、「マルサスの原理」²⁾が働いているゆえ、その緩和、例えば、経済至上主義を見直し、持続可能な発展の方向へ行くようにする等である（この点の詳細、特に「マルサスの原理」の詳細については山口 [1999] [2002] を参照されたい）。

おわりに

以上、少子高齢化の経済社会への影響について述べてきた。日本の人口は現在の趨勢では8,000万人から1億人程度になるかと思われる（もちろん日本の採る政策に依存し、結果に差異が出る）。この人口の大きさ自体はそれほど問題はないであろう。環境等を考えれば、この程度の大きさに落ち着くのがいいとの意見もある。問題は、出生率低下をいかに歯止めをかけ、上昇に持ってい

くことができるかである。さもなければ、人口の総効果の所でみたように、1人当たり所得は大幅に減少するからである。先進国の中でも、出生率の回復は成就された国、不可能な国等、千差万別である。しかし、教育水準の上昇に伴う、最近の日本女性の労働力率の向上は出生率を低下させてきた。それゆえ、上で述べた多くの政策から、日本の現状にマッチした適正な政策を行わなければ、出生率の反転は非常に困難であり、上で見た「マルサスの原理」が働き、少子化の深刻さが次第に増大するであろう。

注

- 1) モデルは $Ax=b$ という形の農業・非農業二部門モデルである。このモデルを用いて一般均衡的成長会計分析（従来からあった、ある一部門の供給面のみに焦点を当てた部分均衡的成長会計分析とは異なり、需要面の影響や他部門の影響を、同時に、かつ数量的に把握できるようにした成長会計分析）を行っている（詳細は山口 [1982] 等を参照）。
- 2) 「マルサスの原理」とは人口は、単なる人間の集まりではなく、あたかも生きた生命体のようなものであり、何か問題が生じれば、解決する力が法則以上の原理として固有に備わっているという点を指す。それゆえ、先進国が経済至上主義に陥り、環境問題という人間の生命に関わる問題を持っているゆえ、そのような人口を増加させない少子化現象が生じているという解釈である。

参考文献

- [1] 石山嘉英『超高齢化社会の経済学』日本評論社、1998年。
- [2] 加藤久和『人口経済学入門』日本評論社、2001年。
- [3] 八代尚宏『少子・高齢化の経済学』東洋経済新報社、1999年。
- [4] 山口三十四『日本経済の成長会計分析—人口・農業・経済発展』有斐閣、1982年。
- [5] _____『産業構造の変化と農業—人口と農業と経済発展』有斐閣、1994年。
- [6] _____「少子化の現象の認識と予想される事態」『長寿社会研究所・家庭問題研究所研究紀要』第4巻、1999年3月、p1-10。
- [7] _____『人口成長と経済発展—少子高齢化と人口爆発の共存』有斐閣、2001年。

- [8] _____ 「人口高齢化の経済分析」『国民経済雑誌』第185巻第1号，2002年1月。

子育て支援社会の構築

—親が子育ての力を備えられる支援を—

前 田 恵 美

(株式会社日本総合研究所研究事業本部副主任研究員)

1. はじめに

近年の核家族化の進行に伴う家族形態の変化や、都市化の進展に伴う人間関係の希薄化により、子育て中の親が気軽に相談できる相手や仲間が身近な地域にいないなど、家庭や地域における子育て支援機能の低下が問題となっている。ひいては「密室育児」による孤立感をもたらし、児童虐待といった問題が生じるに至っているとも指摘されている。

急速に進む少子高齢化社会において、子どもをめぐる問題が深刻さを増しており多様な課題が山積しているが、本稿では、親子の閉塞状況を切り開くための子育て支援のあり方についての議論を試みたい

2. これまでの子育て支援政策の状況

わが国では、出生率の低下を背景にした少子化対策の一環として、子育て支援への取り組みが始まった。まず、この取り組みを簡単に振り返ってみると、「健やかに子どもを産み育てる環境づくりに関する関係省庁会議」が設置された1990年8月に遡ることができる。前年の合計特殊出生率が1966年（丙年）の1.58を下回ったことが明らかになり、「1.57ショック」と騒がれた年でもあった。1992年には、経済企画庁が平成4年版国民生活白書の副題を「少子社会の到来、その影響と対応」として、出生率低下に伴う諸問題を本格的に取り上げた。

先の関係省庁連絡会議が1992年6月に「健やかに子供を産み育てる環境づくり」報告書を取りまとめたのを受けて、厚生省も平成5年版厚生白書を「未来

をひらく子どもたちのために子育ての社会的支援を考える」と題して発表した。そして、1994年12月に文部、厚生、労働、建設省4大臣による合意によって「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について（エンゼルプラン）」が策定され、わが国の子育て支援対策は本格的なスタートを切った。さらに、国のエンゼルプランを受けて、各自自治体においては児童育成計画（地方版エンゼルプラン）の策定が奨励されることとなった¹⁾。

ここでエンゼルプランおよび地方版エンゼルプランの実績を概観してみたい。エンゼルプランの一環として計画された「緊急保育対策等5か年事業」の達成率をみると、0～2歳時の低年齢児童の受け入れや延長保育、小学校低学年児童の放課後対策を除いては、当初の計画を大きく下回っている。親が働きやすい環境づくりのためのサービスについては、ほぼ目標が達成されている一方で、在宅で子どもを育てている親を対象にした一時預かりと、子育て支援センターの整備が進んでいないことがわかる（図表1参照）。また、地方版エンゼルプランの策定状況は都道府県によって対応に温度差があるものの、目標値に対する達成度については、地方版エンゼルプランが国のエンゼルプランをふまえたものであることから同様の達成状況であると推察される（図表2参照）。

2000年度からは「少子化対策基本方針」²⁾に基づいて策定された「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画（新エンゼルプラン）」による子育て支援施策が推進されている。しかし、この新エンゼルプランについても、働く親を対象にした保育所サービスについては、さらに目標値が高く設定されたが、在宅で子どもを育てている親を対象としたものについては、1999年度の目標値と変わらない状況となっている。

図表1 「緊急保育対策等5か年事業」の達成状況と新エンゼルプランの目標値

	1994年度実績	1999年度実績	1999年度計画	達成率	2004年度目標
低年齢児受け入れ枠の拡大	45.1万人	56.4万人	60.0万人	94%	68万人
延長保育の推進	1,649箇所	5,125箇所	7,000箇所	73%	10,000箇所
乳幼児健康支援一時預かりの推進	7箇所	110箇所	500箇所	22%	500箇所
地域子育て支援センターの整備	118箇所	997箇所	3,000箇所	33%	3,000箇所
一時保育の推進	387箇所	685箇所	3,000箇所	23%	3,000箇所
放課後児童クラブの充実	5,313箇所	8,392箇所	9,000箇所	93%	11,500箇所

資料：厚生労働省

図表 2 地方版エンゼルプラン策定状況

都道府県名	都道府県の策定年月日	市町村の状況											
		策 定 済				策 定 中				割 合 %			
		市	町	村	計	市	町	村	計	市	町	村	
北海道	青森県	平成9年2月	21	15	0	36	9	36	0	45	88.2	33.1	0.0
	青森県	平成9年3月	4	3	0	7	0	2	0	2	50.0	14.7	0.0
	青森県	平成8年4月	13	14	7	34	0	11	7	18	100.0	83.3	87.5
	宮城県	平成10年3月	2	4	0	6	2	6	0	8	40.0	16.9	0.0
	宮城県	平成9年4月	6	12	2	20	2	11	1	14	88.9	46.0	30.0
	秋田県	平成8年3月	11	18	1	30	0	3	0	3	84.6	77.8	25.0
	山形県	平成7年3月	3	0	1	4	3	6	0	9	60.0	11.5	3.6
	福島県	平成9年3月	12	6	1	19	0	3	0	3	60.0	18.8	5.9
	茨城県	平成8年3月	11	9	0	20	0	1	0	1	91.7	28.6	0.0
	栃木県	平成8年3月	8	4	0	12	2	8	4	14	90.9	36.4	15.4
埼玉県	埼玉県	平成8年4月	35	23	5	63	5	10	1	16	93.0	86.8	54.5
	埼玉県	平成8年3月	18	4	1	23	1	2	0	3	61.3	13.6	20.0
	東京都	平成9年4月	35	0	0	35	0	2	0	2	129.6	40.0	0.0
	神奈川県	平成9年3月	12	1	0	13	0	3	0	3	63.2	23.5	0.0
	神奈川県	平成7年3月	14	10	9	33	0	2	1	3	70.0	21.1	28.6
	新潟県	平成9年3月	6	6	1	13	3	4	0	7	100.0	55.6	12.5
	富山県	平成8年3月	6	5	2	13	1	5	0	6	87.5	37.0	33.3
	石川県	平成4年1月	4	1	0	5	0	2	0	2	57.1	13.6	0.0
	福井県	平成9年3月	1	2	1	4	0	5	1	6	14.3	18.9	10.0
	長野県	平成8年4月	6	3	2	11	0	1	1	2	35.3	11.1	4.5
岐阜県	岐阜県	平成8年6月	9	12	1	22	0	1	0	1	64.3	23.6	3.3
	岐阜県	平成8年3月	21	45	4	70	0	4	0	4	100.0	100.0	100.0
	静岡県	平成9年3月	11	4	0	15	2	0	0	2	41.9	8.5	0.0
	三重県	平成8年3月	4	1	0	5	5	9	0	14	69.2	21.3	0.0
	滋賀県	平成9年10月	6	13	0	19	0	5	0	5	85.7	42.9	0.0
	京都府	平成9年3月	7	1	0	8	2	0	1	3	75.0	3.2	100.0
	大阪府	平成7年9月	17	2	0	19	7	0	0	7	72.7	20.0	0.0
	兵庫県	平成9年5月	20	25	0	45	2	28	0	30	100.0	80.3	0.0
	奈良県	平成7年3月	2	1	0	3	1	0	0	1	30.0	5.0	0.0
	和歌山県	平成9年3月	3	4	1	8	1	7	0	8	57.1	30.6	14.3
鳥取県	鳥取県	平成8年3月	4	20	3	27	0	9	1	10	100.0	93.5	100.0
	島根県	平成8年5月	7	27	5	39	1	13	4	18	100.0	97.6	90.0
	岡山県	平成8年3月	6	1	0	7	0	2	0	2	60.0	5.4	0.0
	広島県	平成7年4月	7	4	0	11	2	11	0	13	69.2	22.4	0.0
	山口県	平成8年3月	14	37	5	56	0	0	0	0	100.0	100.0	100.0
	徳島県	平成8年3月	1	3	0	4	0	1	0	1	25.0	10.5	0.0
	香川県	平成9年3月	3	13	0	16	0	13	0	13	60.0	68.4	0.0
	愛媛県	平成9年6月	4	1	0	5	0	1	0	1	33.3	4.5	0.0
	高知県	平成10年3月	5	3	2	10	0	0	0	0	55.6	12.0	10.5
	福岡県	平成9年3月	6	4	0	10	6	5	0	11	50.0	13.8	0.0
佐賀県	佐賀県	平成10年2月	2	3	0	5	1	3	1	5	42.9	16.2	20.0
	長崎県	平成9年9月	3	1	0	4	2	1	0	3	62.5	2.9	0.0
	熊本県	平成9年5月	7	5	2	14	0	1	0	1	63.6	9.5	10.0
	大分県	平成8年3月	6	15	1	22	0	3	0	3	54.5	50.0	9.1
	宮崎県	平成9年3月	5	3	0	8	2	1	0	3	77.8	14.3	0.0
	鹿児島県	平成9年3月	6	1	0	7	1	1	0	2	50.0	2.7	0.0
	沖縄県	平成10年1月	6	0	1	7	1	0	0	1	70.0	0.0	3.7
	合計		420	389	58	867	64	242	23	329	72.1	31.7	14.3

注) 策定状況は2000年4月1日現在。割合は、策定数と策定中の合計を市町村数(2000年7月1日現在)で割ったもの。
資料: 厚生労働省等より作成

3. 在宅での子育てにも必要な支援

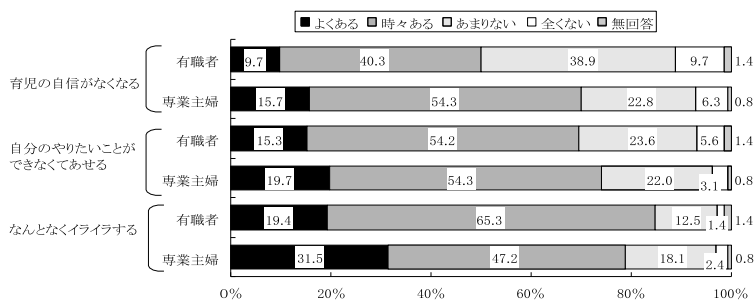
男女共同参画会議は、2001年6月発表の「仕事と子育ての両立支援策について」で「待機児童ゼロ作戦」を打ち出し、潜在しているニーズを含めた保育所入所待機児童を解消するための保育所定員の増員を求めた。確かに、保育所サービスの充実、育児のための退職や休業による機会費用を引き下げられるためにも欠かすことはできず、重要な子育て支援策である。しかし、末子0～2歳の子どもを持つ母親の7割が家庭で子育てをしているという実態³⁾に立ち返ると、保育所整備の必要性を否定するものでは決してないが、在宅で子どもを育てる親のための支援策を充実させる必要があると考えられる。

今日の子育ての困難は、多くの母親たちが子育てに不安や苛立ち、悩みを抱えながら、孤立した中で子育てをしていることである。その結果、育児知識の欠如や子どもの過干渉などに陥り、子どもの成長や発達の問題で問題が発生することが指摘されている。多くの調査において、在宅の母親の方が子育ての喜びを感じる割合が少なく、育児不安が高いことが明らかにされていることから、こうした子育ての困難はとりわけ専業主婦の子育てに顕著にあらわれている(図表3参照)。

エンゼルプランの中にも位置付けられている地域子育て支援センター⁴⁾は、育児相談や育児講座を行うほか、子育て広場やサロンの集いの機会を提供しており、子どもの発達に関することや日常的な疑問などを、親が気軽に相談できる場である。地域子育て支援センターの利用状況調査の結果をみると、保育所を利用せずに在宅で子育て支援をしている親からの相談が、全相談者のうち7割近くを占めている(図表4参照)。このことから、在宅で子育てをしている親が、日常的な子育て支援の悩みへの助言とともに、子育てに関わるサービスや関係機関等の社会資源についての情報を必要としていることがわかる。東京都武蔵野市の「0123吉祥寺」⁵⁾が注目されたのも、母親が子どもと一緒に訪れることで、母親同士が知り合い、悩みを解決したり、保育士への相談を通して精神的な安定を確保したりする必要性を、いち早く行政が察知したからであろう。

子育て支援が従来の課題と異なるのは、支援対象が就労の有無に関わらず、「子育て中のすべての親」であることである。核家族化の著しい進行に伴い、家庭内の子育て資源が乏しいなか、「子どもを育てる機能」が社会的支援なくしては成り立たなくなっている。地域に子育てを支援するさまざまな資源を用意し、親が子育ての質を高め、次世代を担う子どもを育むことに喜びや夢を持てるようにすることが求められる。

図表3 専業主婦の母親に大きい育児不安

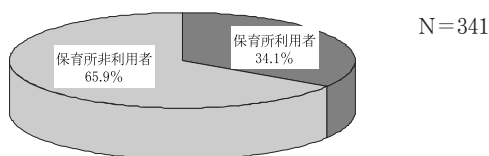


注) 回答者は第一子が小学校入学前の女性である。有職者には、フルタイム、パートタイムを含んでいる。

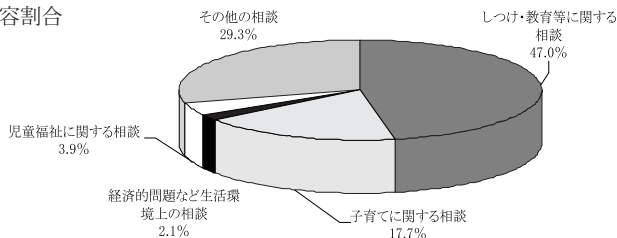
資料：経済企画庁国民生活局「平成9年度国民生活選好度調査」

図表4 1999年度地域子育て支援センターの利用状況

①利用者割合



②相談内容割合



資料：日本子ども家庭総合研究所紀要第36集，P48より作成

4. 子育てサークルとネットワークづくり

子育てというのは日常の営みである。それゆえ、既存の制度において行政が提供するサービスでは、どうしても業務のボリュームが多すぎて行き渡らない。それを補充するためには、子育て支援の担い手が地域の中から生まれ、地域住民の自主解決の体制での新たな子育てコミュニティが形成されることが望ましい。具体的には、子育てサークル活動およびそれらを支援する子育てネットワークづくりが有効な方法として期待できる。

子育てサークルとは、子どもをもつ親でつくる自主運営グループのことで、親子で気軽に参加できて情報交換をしたり、同じ年頃の子どもを持つ親として悩みを解消しあえる場である。活動内容やその形態は様々であるが、多くは季節の行事を取り入れながら、親子のふれあい遊び、ミニ遠足、工作や絵本の読み聞かせなどを行っている。特に遊びの内容を決めない自由遊びを中心としているところもある。また、専門家を呼んで親同士で育児の勉強をしたり、育児の相談をしたりする場合もある。

さらに、子育てサークルの連合体として子育てネットワークがある。単独のサークルではできないことが可能になるだけでなく、運営にあたっての学び合いをしたり、個々のサークル活動のよりよい方向を探ったりすることができる。子育てネットワーク活動の草分け的存在のひとつである「こころの子育てインターねっと関西」⁶⁾は、子育てネットワークの役割を図表5のように定義している。

こうした活動によって、親同士の仲間づくりができ育児不安が解消できるとともに、いろいろな親子が出会うことで子どもとのかかわり方が自然に学べることもつながる。また、子どもが乳幼児の頃にできた親子同士のつながりは、子どもが中学生などに成長したあとも顔のわかる関係が継続され、いじめや非行などに対する地域の問題解決能力が高まるという効果もある。加えて、子育てサークルを卒業した母親がその経験を活かして、地域の子育て支援の担い手として活躍できるようなボランティアによる子育ての輪づくりを進めるなど、地域の持つ子育ての力が引き出されるという効果も期待できる。

かつて地域コミュニティが有していたであろう相互援助的な子育ての知恵を現代に蘇らせる新しい方法として、全国的に広がりつつある活動であると言えるよう。

図表5 子育てネットワークの定義

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">①「子育てサークル」を新しく作ったり、その活動が継続できるように支える役割②何かと負担の多いサークル・リーダーをつなぎ、支える役割や新たにサークル・リーダーを養成する役割③ひとりぼっちの母親をなくす取り組みを企画実施する役割④子育てのテーマだけでなく、親のニーズに合ったテーマでの学習を組織する役割⑤行政などと連携し、子育てしやすい街づくりに取り組む役割（親子のたまり場やプレーパーク、ファミリー・サポートなどなど）⑥そのような活動を通して、親同士の横のつながりを強化し、地域の教育力や問題解決能力を高める役割 |
|--|

資料：こころの子育てインターねっと関西WEBページ

5. 子育てネットワークへの支援のあり方

一緒に子育てをしながら、親の子育てに関する知識や技術や経験を学び、子育てをする力を身につけたり、さらに高めたりすることができる仲間と出会う場・機会をつくり出すことが重要な時代を迎えている。こうした当事者による組織が主体となって行う子育て支援に対し、行政や専門職が側面的に支えるというスタイルの地域の問題解決システムが必要ではないかと考える。

行政としては、各サークルやネットワークの自発性、主体性を尊重し、それを引き出すような支援に努めることが重要である。また、活動を地域において進めていくにあたっては、活動開始前、立ちあがり期、活動開始後と大きく3段階が考えられるが、それぞれの段階ごとにきめ細かい支援をしていく必要がある。具体的には、次のような取り組みが求められる。

(1) 情報の収集・提供

子育てサークルの活動に関心を持っている人や、これから活動を始めようとする人、すでに活動している人などが参考とできるような関連情報を収集・整理し、提供していくことが必要である。たとえば、類似の活動事例に関する情

報や、会報等の作成に使用可能な備品等の確保・利用に関する社会資源の紹介、育児に関する各種講座・研修等の開催に関する情報、保健・医療や教育分野の専門家の紹介などが考えられる。

情報の提供に際しては、インターネット等も活用しながら、誰でも自由に情報を検索・閲覧できるものにすることが望ましい。あわせて、子育てサークルは活動内容や形態が多様性に富んだものであることから、個別の問合せや相談等にも対応できるような体制を整えるべきである。

(2) 広報と連絡調整

妊娠・子育て中の親や、保健センター、保育所、幼稚園、児童館等の地域の関係機関等に対して、子育てサークルおよび子育てネットワーク活動の内容を周知し、日常的な広報活動を展開することが求められる。これによって、参加親子の募集に協力したり、活動意欲のある人同士の相互紹介などに寄与することができる。

さらに、活動の意義について認知し、活動の重要性等について保証するなど、活動に対する理解・協力が得られるような工夫が求められる。

(3) 経済的支援

活動の自立を促すために、日常的な活動のための資金は、子育てサークル独自での確保を図ってもらうことを原則とする必要がある。そのうえで、個別ニーズごとに経済的支援の必要性や度合いを見極め、柔軟に対応することが望まれる。また、直接的な援助だけでなく、助成機関による活動への補助金等の申請に関する情報を入手し、制度適用のために適切なアドバイスができるようにしておくことも重要である。

また、活動拠点については、子育てサークルが自前で確保できないような場合に、公民館や集会所など、公共施設が借りられるように関係機関に橋渡しをしたり、有料スペースの利用に際して費用の一部を援助するなどが考えられる。

(4) 活動の担い手育成

活動の中心となる人や担い手の育成、また活動を支える基盤としての子育てコミュニティのための土壌づくりとして、各種の育児講座や福祉研修等を開催

することが必要とされる。

6. おわりに

子育ての問題は親の第一義的責任が問われてきた時代が長く、特に子育てサークルのような活動に対しては、「なぜ、母親が子どもと遊ぶためのお遊びグループに、社会的な支援をしなければならないのか」といった反発もあった。それが、少子社会を迎えた今日では、子育てに伴う負担感を軽減・除去し、家庭や子育てに夢や希望をもつことができる支援をしていくことが、徐々にではあるがコンセンサスが得られつつある。

たとえば、厚生労働省は2001年8月末に、2002年度予算の政府案作成に向け、財務省に対して新規事業の一つである「つどいの広場事業」⁷⁾の予算化を求めている。子育て中の親が気軽に集う場の必要性が喫緊の課題と認識され、うち解けた雰囲気の中で語りあうことで精神的な安心感をもたらし、問題解決への糸口となる機会を提供することが必要であると示されたことは、政策としてプラスの評価ができる。

ただし、こうした制度が、自分達が必要とする新しい子育て環境を地域につくろうとする、小さくはあっても自発的な動きを損なうものであってはならない。子育てについて学び合い考え合う集団を自ら創り出し運営していくことを通じて、親が親としての力を蓄え、子育ての楽しさを満喫できるように支援していくこともまた、子育て支援社会を構築するための重要な要素なのである。

注

- 1) 新エンゼルプランにおいては、地方版エンゼルプランの策定のための補助金の仕組みがなくなった。
- 2) 1999年に設置された19大臣で構成される少子化対策関係閣僚会議における議論を経て、1999年12月に政府が中長期的に進めるべき少子化対策の指針として閣議決定された。おおむね、1998年の「少子化への対応を考える有識者会議」の提言をふまえて策定されている。

- 3) 総務庁国民生活基礎調査1998年版
- 4) 1997年の児童福祉法の改正によって、保育所が地域の子育て家庭への支援を行う施設として法的に位置付けられ、保育所においても地域子育て支援センター事業が行われるようになっている。
- 5) 1992年1月に開設された。2001年5月には、武蔵野市として2館めの「0123はらっぱ」が開設されている。
- 6) 現代の閉鎖した子育て状況を打破することを目的に、子育て中の親と、保母や保健婦、教師、カウンセラー、医師、社会教育などの専門職で、1995年12月に設立されたボランティア団体。
- 7) 事業内容は、子育て親子の交流や集いの場を提供すること、子育てアドバイザー（仮称）が子育て・悩み相談に応じること、地域の子育て関連情報を、集まってきた親子に提供すること、子育てアドバイザー（仮称）の講習を実施することの4つ。要
求予算規模は1億5,900万円で、全国65カ所に設置し、市町村が主体となり、NPO法人や民間営利企業などに委託および自治体の補助事業も可能としている。

【参考文献】

- ・池本美香「少子化対策・教育改革における‘親’の位置」『Japan Research Review 6月号』日本総研，2001年
- ・全国保育協議会編「保育年報2001」全社協，2001年
- ・日本子どもを守る会編「2001年版子ども白書」草土文化，2001年
- ・服部祥子，原田正文「みんなで子育てQ&A ～はじめの一步からネットワークづくりまで」農山漁村文化協会，1997年
- ・森田明美「子育ての社会化 ～今，これから」『子ども家庭福祉情報 第16号』恩賜財団母子愛育会，2000年
- ・前田恵美「新たな子育て支援社会の構築に向けて」『Japan Research Review 特別号』日本総研，1998年

企業 OB の就業と生きがいづくり

井 上 大 三

(ビジネスライブの会事務局長)

1. 企業 OB 集団ビジネスライブの会

(1) 活躍の場は自分達で作ろう

1980年代後半は、重厚長大産業でリストラが盛んに行なわれ、50代のサラリーマンの多くが希望退職で会社を離れて行きました。会社を離れた人達の多くは、その日の生活に困るといふ金銭的な問題よりも、何をしたらよいかわからない、このまま家に閉じこもってしまったらボケてしまうのではないかという不安と自分の豊富な経験や知識を誰も使ってくれないのかという寂しさの方が大きかったと思います。巷ではそんな定年退職者をさして“粗大ゴミ”とか“濡れ落葉”という言葉が流行語になっていたかと思います。そういう時代の中で、労働問題に詳しい大学教授の方から「将来中高年問題は大変な事になる。終身雇用のサラリーマンは社外に通用するようなスキルアップをしていないから転職になじまないし、年金も頼りにならなくなるだろう。皆それぞれ能力はあるが、それを活用するノウハウは持っていない、企業も中高年を個々に採用して使うということは特別な能力がない限りしないだろう。しかし、何人かがそれぞれの能力を持ち寄って力を合わせて仕事をこなす、共同請負みたいな場を作れば、大企業相手は駄目だが中小企業にはおもしろいかもしれない。」というアドバイスをを受け、交流会で知り合った仲間3人が、「自分達の活躍する場は自分達で作ろう、自分達の働きやすい仕組みを考え生涯現役をやろう！」と、それぞれの知人に呼び掛け、集まった20名程で1987年10月に会の旗揚げをしました。

会の仕組みや理念という総論では大いに議論し元気の良かったOBも地道な

顧客開拓では空振りばかりで皆の力を合わせてやるという当初、想定した請負い仕事は、1991年1月にM電気さんから受託したく高齢者の筋力測定・解析および筋力データブックの編集>迄ありませんでした。3年数ヶ月、立枯れすることもなく、仲良しサークルに変わることなく“自分達の活躍の場は自分達で作ろう”とよく言い続けてこられたものだと思います。

(2) プロフィール

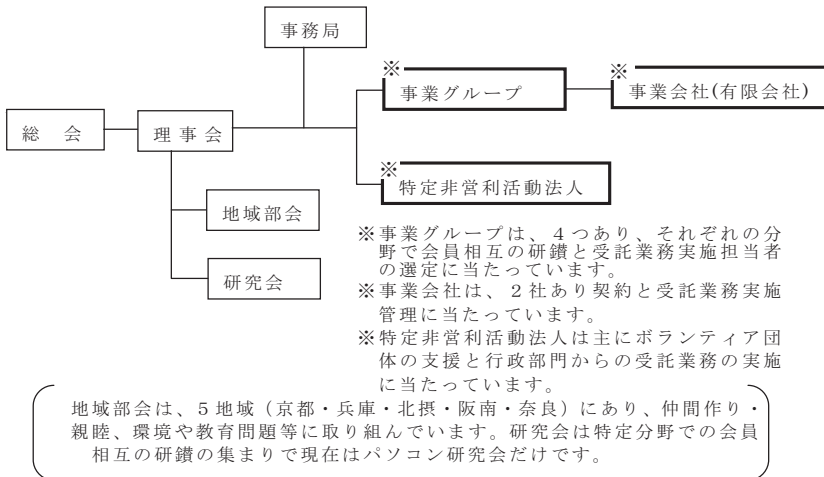
名称：ビジネスライブの会

発足：1987年（昭和62年）10月31日

目的：会員が永年培った経験・知識・人脈を使い、仕事をとおして社会に参加し、生涯現役のライフスタイルを創出する。

会員：106名（2001年3月現在、本部会員）

組織：



(3) 豊富な経験と知識で実務のお手伝い

“生涯現役仕事を通して社会に参画”をモットーに、いろいろな分野の会社が永年第一線の実務に携わってきたキャリアOBが、その豊富な経験と専門知

識で各企業の困っている部分や適材のいない分野の仕事をお手伝いしようというものです。会員はそれぞれの経験や得意とする分野によって、事務グループ・技術グループ・国際グループ・ビジネスマッチンググループを編成して、企業から依頼された様々な仕事を請負（アウトソーシング）の形でこなしています。

2. 生涯現役仕事を通して社会に参加

(1) 企業のOBが意欲をもって就労出来る仕組みは、集団で自営業

重厚長大産業出身者の多い当会の会員は、多くが大学（旧高専）・大学院卒者で、生活も企業年金や退職金等で比較的恵まれた人達が多い。高学歴で生活の安定した企業のOBの多くは、働く事に関して自らの価値観を持っています。要はわがままな働き方を望んでいるのですが、自分の価値観で再就職先を選ぶ人はまれであり、又自分に合わせて雇ってくれるような企業もまれですから、再就職では求人側が提示する条件に自分を合わせる以外しようがありません。ここで、自分の価値観に合わない所で働くのはもうやめた、悠々自適でいこうといたいところですが、家に引きこもるとボケるんじゃないかと不安になる。趣味の世界で毎日活動出来る人はいいが、人生の大半を仕事一筋にきた会社人間にはそれ程の趣味を持ち合わせている人はなかなかいない、結局趣味は仕事、ボケ防止に不本意な仕事でも再就職という事になってしまいますが、これでは意欲を持って就労、澆刺とした第二の人生には程遠いものがあります。では、意欲を持って就労できる条件とは何か、端的に言えば、自分の経験を生かせる得意な分野で仕事をしたい、自分に合った働き方（仕事の進め方や時間をある程度自分で決める事が出来る）をしたいということです。しかし、企業に雇用される時この条件を満たす事はほぼ無理ですが、雇われるのではなく請負で仕事をするならば、先の2つの条件をある程度は満たすことが出来ます。

私達は自らのわがままな働き方を実現させる為に仕事の請負という就労スタイルを選びましたが、即戦力の実務経験者が欲しいという企業にとっても雇うより請負わせる方が有利である事を次のようにまとめてみました。

企業OBから 社長さんへのメッセージ

中高年を管理職として迎え入れた時、様々な問題が起こります。

口ほどに能力がない！言うばかりで何もしない！思った程人脈がない！…etc。

現況まことにもっともと言わざるを得ません。しかしチョットまって下さい。知識はともかく社長さんの実践能力から見たら、一人になった元サラリーマンの能力などしれたものです。

過大評価させた方も悪いけれど、した方も悪いとお思いになりませんか。

そこで、私達からのご提案。一人分の給与で仕事師をグループで雇っては？

技術でも、事務でも実際やってみると、その守備範囲は以外と広いもの。限定されたエリアで、実務経験を積み上げ、そして管理職になった人に、一人で全部カバーしろと言われても、なかなか難しいものがあります。

仕事そのものの遂行を目的とされるならば、それぞれのエリアのエキスパートを必要に応じて組み合わせ、グループに仕事を請け負わせる、その方がずっと良い結果が得られます。

私達キャリアOBも一人で就職すると、不得意分野や、あまりやったことのない分野迄カバーしなければならず、口程に能力がない！といわれて、ついウジウジしてまいります。

いろいろなエリアのエキスパートを組み合わせ、グループで仕事をさせる。これがコストパフォーマンスを大事にし、企業の発展を目指される社長さんにも、自分の経験と人脈を有効に活用してもらいたい私達にも、一番良い方法だと思います。

(2) 自営業集団の請負（業務受託）のしかた

「ビジネスライブの会」全体は企業OBを中心とした個人が集まる任意団体です。組織内集団としては、事業グループ・地域部会・研究会の3つがありますが、業務請負いをするのは4つの事業グループ（事務・技術・国際・ビジネスマッチング）です。企業から引合いが来ると、それに見合った事業グループの担当者が先方に出向き、顧客の求めるスキルや日程などを把握し、会員の専門性に照らしてだれが責任者に適任かをグループリーダーを中心にして決めます。

依頼企業と条件で折り合いがつけば、会の窓口として便宜的に設立してある有限会社と顧客とが業務委託契約を結ぶ。その受託業務を担当する会員とその窓口企業との間でさらに業務委託契約が結ばれるという手順です。業務委託料

金もこの流れに沿ってまず顧客企業から会の窓口企業に入金され、そこから個々の会員に支払われます。

業務の受注は基本的にグループ単位です。業務ごとに担当者を決めますが、ひとりではカバーできない事も多く、さまざまな業務の経験者が互いにサポートし合いながら共同で受託業務をこなすというのが原則です。不得意分野迄したくないという私達の気持ちからだけではなく顧客の不安を解消するという面もあります。時々担当する会員の年令を聞いて「来てくれた人に何かあったら替わりの人はいるんですか？」と聞かれる事があります。私達相手では心配するのも無理ないと思います。その時は即座に、「グループを組んでいますから替わりはいくらでもいます」と答えています。

(3) 請負い業務のあらまし

大手企業からの調査や開発の仕事がまれに来ますが、大半は中堅・中小企業からの受託です。

内容は実務作業を中心にした指導です。中間管理層が薄く、職務が分化されていない中小企業では、指導するといっても対象になる人は少なくかつ大変忙しい。必然的に通りいっぺんの指導をして後は依頼先企業の社員と一緒に頑張って業務をこなしていくという形になります。各事業グループの受託内容を記しますと、事務グループに所属する会員は約20人。傘下にコンピュータによる事務処理会社、有限会社ライブキャリアサービスを持っています。経営管理（助言・指導）、経理・総務全般受託、会社規定などの作成や人事システムの構築などの業務を受注しています。

また技術グループは約40人。有限会社ライブプロダクションシステムズが窓口会社です。主に社内標準化や品質管理、工場合理化、技術改良や新商品開発、ISOおよびJISの受審対策、PL法対策などを受託しています。

さらに国際開発グループは約40人。海外進出の計画立案から運営マニュアルの作成、国際情報の提供、翻訳、商工会議所や県・市が主催する海外ビジネスフェアのお手伝いも数多くこなしています。

ビジネスマッチンググループは、若手経営者や社員が苦手とする渉外業務を長年の経験と顔と押しを生かしてのサポートです。販路開拓のお手伝いだけでなく、企業が欲しいと思う素材や部品の調達先を捜すというのも幅広いOB人脈を活用出来る当会ならではの仕事です。

また業務受託の他に公共団体が主催する講演会や総合研究所等が開く異業種交流会などに講師を派遣する仕事も数多く手掛けています。

(4) グループと窓口会社

当会の特徴は、任意団体ビジネスライブの会の中にグループがありその下に有限会社がかくついていることです。当初は自営の自覚を持った企業OBが、互いの不得意分野を補完し合う為に、又互いに研鑽し専門性を高める為にグループを作りそのグループが責任を持って業務を請負うという形でした。ところが企業から依頼を受け実際に仕事が始まると、先方の担当者から、任意団体との契約だと決裁を受ける時説明がなかなか難しいとか、総務から雇用契約や源泉徴収をどうするのかといわれて困っているとかの話が入って来ました。これはうかつだったと早速法人設立の準備をしました。出資者（社員）は、会の事務局長・グループのリーダー・そのグループの運営委員とする。役割を交代した時はその出資名義は後任者の名義に書き替える。代表取締役はそのグループのリーダー・取締役はそのグループの運営委員となる。役員報酬は原則として無しとし、グループ内での役割を交代した時は有限会社の役員も交代する。という取決めをして有限会社を設立致しました。何故このような取決めをしたかという、自営の自覚を持って平等に付き合い互いに協力し合うという関係が出来上がりつつあるのに、今さら会社を作って上役だ、下役だ、社命だ、などといって騒ぐのはまっぴらごめんという気分が大いにあり、グループを会社組織に替えるのではなく、会社はグループの対外契約機関の一つと位置付けようときめたことにあります。対外契約機関として設立した有限会社も、作ってみるとなかなか便利なもので、いつのまにかグループの会計処理の多くが有限会社の方に移管されました。企業OBにとってはこの方が馴染みやすかったようで

す。役員が無報酬であること、引合いを受注するかどうか、誰を担当者に選定するかなどは全てグループ会議で決めるという形を変えてはいませんが、グループを作って業務請負いをして見ようと考えている人達には、グループを作ったら、その下に有限会社を作られることをお勧めしたい。

3. 中高年齢者対策は雇用から自営創出へ

少子高齢化社会が進むにつれ、それ程遠くない時期に今とは逆の働き手減少で経済社会全体が縮むと予想されていますが、これに対する議論はあまり行なわれていません。高い失業率が問題になっている今、働き手が少なくなった時の対策を検討しようという話は場違いと言われると思いますが、私はこと中高年齢者にかぎれば決して場違いとは思いません。

雇用に関する意識調査をいくつか見てみると、自分に合った働き方ができれば所得が少なくなってもいいという人達が、10年程前私達が委託を受けて行った調査時に比べ確実に多く、かつ年齢層も下がっています。早期退職優遇制度や企業年金が充実している企業を退職する人達がこれから多くなります。この人達の多くは、自分が共感できる仕事があれば多少リスクがあっても所得が減ってもかまわないとの思いがあります。このような思いの人達のニーズを吸いあげられるような仕組みや場を作っておけば、将来働き手が少なくなった時、年金をもらって寂しくて不安な楽隠居？をするより、仕事を通して社会に参加・生涯現役を楽しもうと企業OBに呼びかけ、仕事の一端を荷ってもらえると思います。ところで自分に合った働き方、共感できる仕事というと、自ら独立自営する・同じような考え方の人と集団を作って仕事を請負う・自分が共感できる団体（NPO）に参加する…。やり方は様々にあると思いますがいずれも正規雇用ではなく非正規雇用（不安定な就労）になると思います。不安定なリスクはあるとしても50代後半もしくは前半であってもある程度生計の目処が立ったサラリーマンにとっては、これまでの会社勤めとは違う精神的に自由度の高い魅力的な働き方である事は確かです。

自分に合った働き方が出来れば所得が低くなってもいいという人達のニーズ
都市政策 No.106

を吸い上げこれに対する支援を実施する事が今の失業者対策（とりわけ中高年齢者の雇用創出策）と将来の働き手不足対策を結びつけることと思います。

自治体が行なう雇用対策の中に、将来の働き手不足を視野に入れた企業OBが意欲を持って働ける仕組み作り、自分に合った働き方を望む人達への支援を盛り込んで頂きたいと思います。具体的には非正規雇用に関する情報プラザ的なものの設置と緊急地域雇用対策事業を使つての業務請負いグループの育成があります。

（非正規雇用に関する情報プラザの設置）

正規雇用（パートを含め労働条件を明示して雇用）については求人・求職とも、ハローワーク・人材銀行を始め、民間や団体の人材紹介や求人誌等情報は豊富に交換されていますが、自分に合った働き方を望む人達、自営業的な働き方やボランティア的な働き方を望む人達と、そのような人達を仲間に加えたいと求めている受け皿組織（SOHO 集団や NPO）や月に数日指導と実務を兼ねて来てくれるような経験者をさがしている企業との間を仲介するような場はほとんどないと思います。当会には企業から様々な依頼が舞い込みますがその半分以上はその道の経験者がいない為お断りしています。依頼企業側も他に当たる所がないのであきらめるといふ失業率の高い昨今では誠にもったいない話ではありますが、このようなケースを含め非正規雇用に関するニーズは、交換の場がない為顕在化していないだけで極めて多いと思います。仲介の収益が望めないで民間では無理だと思いますので是非自治体で設置して欲しいと思う事です。

（業務請負グループの育成）

自らの経験と知識を活用し自分に合った働き方をしたい。共感出来る仕事に就きたいという、高学歴高年齢の企業OBに一番合った働き方は、グループを作りそれぞれの経験を活用し得る仕事を請負うことだと私達は思います。グループを作るのは企業OBが一人ずつ個立して自営的な仕事に就くのは、永年のサラリーマン生活からいって大半は無理であることと、もう一つ、法

令の改定やグローバル化等、ビジネス環境は日々変化していくからです。経験豊かといっても新しい知識を吸収しなくてはいつのまにか使いものにならなくなります。常に研修が必要になりますがこの時一人でやろうと思ってもなかなか刺激がなく余程意志の強い人でないと一人では出来ません。でも何人か寄ると互いに刺激し合ってやれるということがあります。ところで、グループを組めばうまくいくかという立上り初期は仕事量を確保する事が難しく、グループの維持に難渋し、折角意欲をもってグループを作り出しても立枯れ状態になってしまうケースが今までは多かったと思います。グループを作り維持する上で一番問題だった初期の仕事量の確保という点で今千載一遇のチャンスが出てきたと思います。緊急地域雇用事業です。私達の会もこの事業に参加する機会を得ての実感ですが、多くの事業はグループを育成する、将来の雇用の場を創るという事については適していないものでしたが、少しでもグループを編成して受託すれば、事業そのものは6ヶ月という短期契約ですが、その短い間に事業ノウハウと次のステップへ踏み出す元気付けをしてくれる事業もあります。活用の仕方によっては、多くのグループ(雇用の場)を創りだせる施策と思います。受託者に個々に雇用されると6ヶ月で又振り出しになりますが、グループに請負わせれば新しい雇用の場をグループで自ら開拓していくそのきっかけになるポンプの呼び水になると思います。

新たに始まる緊急地域雇用事業では、個人個人を雇用するだけでなく、生きがい創造塾とかセミナーを通して50代の人達にグループ作りを呼びかけそのグループに事業を委託する、委託するのに不安があればまとめて雇用するでもいいからグループの育成という観点を入れた運用を是非して頂きたいと思えます。

非正規雇用に関する情報プラザを設置し、自分が共感できる仕事なら所得が減ってもいいという人達を集める、企業やNPOからの依頼は存在自体を知ってもらうのに半年や1年にかかるから、その間は、集まって来た人達に緊急地

企業OBの就業と生きがいづくり

域雇用事業を使ってグループ作りと元気付けを行なうというシナリオが一番良いと思います。

豊かな少子高齢社会をめざして

—NPO 法人神戸ライフ・ケア協会のさらなる試み—

神 谷 良 子

(特定非営利活動法人神戸ライフ・ケア協会副事務局長)

はじめに

神戸ライフ・ケア協会が住民参加型在宅福祉ボランティア団体として設立されて20年になろうとしている。この間、社会が少子高齢化へと進展するスピードは非常に早く、介護保険制度の導入など、高齢者を支える制度のあり方も、大きく変化した。それに伴い従来の行政や社会福祉法人中心の福祉から、NPO（民間非営利組織）や民間企業などサービスの供給主体も、多様化している。また、核家族化や、隣、近所という地域コミュニティの弱体化などにより、家事や介護が困難になると、多くの人が今後の生活に不安を感じ、生活支援サービスを必要とするようになった。20年間の歩みの中で、高齢者、障害者、子育て中の人々の「生活」や「声」を通して、その事を実感する日々である。

介護保険が始まり2年が過ぎようとしているが、介護保険だけでは高齢者は安心した生活は送れない。むしろ地域の中での住民相互の助け合いや、支え合いの必要性をますます感じている。誰かがその人の「今」に、確実に届くよう手をさしのべる必要があることも多い。

当協会もめまぐるしく変わる社会変化の中で、設立当初からの理念は変えることなく大切に、「利用者にとっての利便性」と「運営基盤の確立」という二つの目標をたて、時代の変化に柔軟に対応出来るように、任意のボランティア団体からNPO法人への道を選択した。現在は、利用者350名（1ヶ月）に家事や、介護といったホームヘルプサービスの提供と同時に子育て支援事業も行っている。当協会の特色を一言で表すなら、「ボランティア部門と介護保険

豊かな少子高齢社会をめざして

部門を併せ持った団体」ということができる。言い換えれば、利用者にとって「ニーズに合わせた多様なサービスメニュー」が準備されているということである。

そこで、住民参加型在宅福祉サービス団体としての特徴や意義を明らかにしつつ、1. 設立の理念や今日までの経過、サービス内容、具体的な取り組みを紹介し、2. 介護保険をはさんでの組織の変化を、組織構成や人材、経営面から考え、3. 少子高齢化社会の中での NPO としての社会的役割や課題、今後の方向性を考察したい。

1. 設立の経緯と理念

—ともに生きるくらしをめざして—

神戸ライフ・ケア協会は1982年（昭和57年）に、「ともに生きるくらしをめざして」を理念として、住み慣れた地域の中で「安心してその人らしく生活できること」を目的に、市民が自発的、自主的に発足させたボランティア団体として設立された。

当時、在宅福祉という言葉も一般的ではなく、介護におけるボランティアといえば施設中心であり、在宅でのホームヘルプサービスは、一部の低所得者に限られていた。いうまでもなく「一人暮らし」や「高齢夫婦世帯」も増加し、そのような人々にとって、「どこの誰に相談すればよいのか。少し助けてもらえれば自宅で生活が続けられるのだが」というような声が福祉事務所の窓口によく寄せられた。活動の継続性と対等な関係作りに着目し、その声をもとに地域の中で福祉に関心のある人々が中心となり、地域住民の手によって「有償」の助け合い活動として、高齢者、障害者の方々への「家事・介護サービス」を行うことを目的に神戸市東灘区においてスタートした。

2年後、垂水区にも西部事務所を立ち上げ、一時は市内4ヶ所にて業務を行っていたが、現在では、本部・東部事務所と西部事務所の2ヶ所で神戸市全域をカバーしている。

当時は、時代を先取りした先駆的な在宅福祉サービスとして、全国的にも注

目されるものであった。当時、全国で2・3の団体が活動を始めたが、現在は、1,000以上の団体数になっている。

ここで住民参加型サービス団体の特徴を踏まえて当協会の特色を考えてみたい。

- ① 地域住民相互の助け合いを基本としている。
- ② 有償性で家事・介護などの生活支援サービスを提供している。
- ③ 利用者と提供者の対等・平等な関係を大切にしている。
- ④ 営利を目的としない。

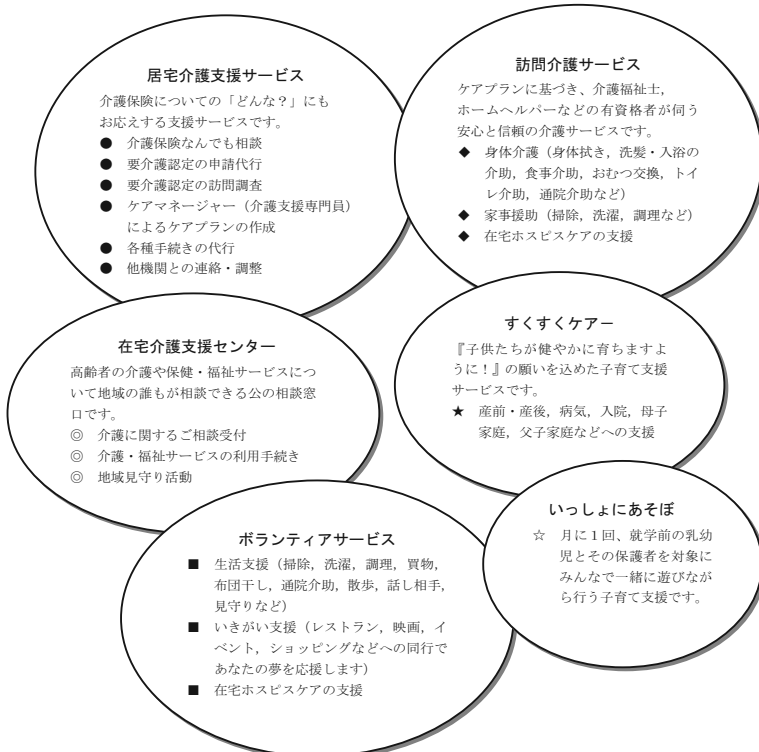
ボランティア部門の利用料は、設立当初から17年間は、1時間600円、現在は、800円になっている。利用者もお金を払うから、遠慮することなく「こうしたい」という希望を言い、必要なサービスを選ぶ事ができる。また、ボランティア（担い手）も決められた曜日、時間に必ず訪問して、あらかじめ話し合いによって決められた内容の援助活動を行うという活動が、責任のある形で継続して行われている。ボランティアにとっても活動費（760円）が得られるので、社会活動に参加する喜びも得られている。

措置制度といわれる行政決定のもとで行われるホームヘルプサービスとは異なり、収入や家族構成に関わらず、「必要な人が、必要なときに、必要なサービスを、必要なだけ」受けられる事が重要と考え、可能な限り対応してきた。これは、「在宅」という非常に個別性の高い環境の中で、ニーズも多様化しており本人や家族の「このように暮らしたい。」という人間としての当たり前の「願い」を聴き取り、緊急性や家族の事情等も考慮し、サービス内容や、量等を本人たちと一緒に話し合い決定してきた。時には、「急に病気になったので、今すぐ来てほしい」という電話一本で、すぐに利用者のもとにかけつけ、受診に付き添い、食事作りなどを行うことも多い。また、介護者である家族が病気にかかりSOSが入る場合もあり、同様の援助を行うこともある。独居の方で在宅では介護保険サービスを利用し入院中はボランティアサービス利用のケースが非常に多い。介護保険のような煩雑な手続きが要らず、協会独自の手続きで済むのでより早くケース対応が可能である。

年齢も特にこだわることなく提供してきたので、自分で「マネジメント力」がある人や、「介護予防」の観点からも重要な役割を果たしてきたと考えている。これらの相談援助業務を行い、利用者 と提供者の仲立ちを行う者として、コーディネーターシステムをとってきた。現在の介護保険制度におけるケアマネジャーの先駆的な形だと考えている。現在30名のコーディネーターが活動しているが、当協会のサービスの質、利用者の満足感を向上させるための重要な役割を担っている。

当初は、高齢者・障害者の家事や介護サービスに重点をおいていたが、その後の歩みの中で、時代の要請や、地域ニーズの変化により、対象者も拡大してきた。

現在の活動分野



● ミニデイサービス

1992年7月に、民家を借り上げ、痴呆性老人を対象とした、ミニデイサービス「ふれあいセンターもとやま」を開設し、ボランティアによる実験的取り組みをはじめた。

これは、比較的元気な痴呆性老人を在宅で見ることの家族の介護負担が大きいことや、ホームヘルプサービスの限界、グループワークの効果などを考え、週4日開所していた。昔ながらの庭付き一戸建て住宅で家庭的な雰囲気の中で、落ち着いた日常生活を過ごすことが出来るように、送迎から、食事作り、レクリエーションプログラムもボランティアが分担し、協力した。主要メンバーのなかには、構想がスタートした時から、介護福祉の専門学校で勉強を始めた介護福祉士や、栄養士、調理師、看護婦、地域の精神科・神経内科の医師なども含まれていた。だが阪神大震災にて建物が全壊し、事業継続は困難になった。

しかし痴呆性老人を抱えながらの震災後の片付けや生活の建て直しは、家族にとって、ますます負担が大きくなった。そのような家族の声をくみとり、当時のメンバーが中心となり震災直後よりミニデイサービス「マルタ」が現在まで継続されてきている。介護保険での制度としてのデイサービスセンターは、量的にも整備されてきているが、なじめない高齢者も多く、そのような人々にとって家庭的な雰囲気でのミニデイサービスは、社会との関わりの一歩でありスムーズに制度としてのデイサービス利用につながったケースも多い。また、ミュージックセラピーやアートセラピーの専門家（利用者の家族）も協力し、様々な作品の中から、痴呆性高齢者の才能を改めて見直し、グループワークの効果を実感している。また、歯科衛生士もボランティアとして参加し、痴呆性高齢者の歯科受診の困難性などから、予防に向けた取り組みを行っている。現在では、神戸ライフ・ケア協会の支援団体として位置づけている。

● 配食サービス

同じく支援団体として「給食研究会つくし」が活動を始めた。メンバーの有志が高齢者や独居老人の食生活の問題にも目を向け、栄養士や、調理師の免許を持つ者が、勉強や、研究を行い、週1回の配食サービスをはじめた。栄養面

の配慮だけではなく、個人あてのメッセージも添えられていて、孤立しがちな高齢者の重要な生活支援を行っている。

● サン舞子マンションの生活支援サービス

1994年には、市の外郭団体が運営する（健康型高齢者マンション）の生活支援サービスを受託し、入居高齢者へ配膳・掃除・洗濯・外出介助などの援助活動を開始し、加えて現在では、入居者の閉じこもりを解消するため「プチサロン」を月1度のペースで開催しコンサートや文化的イベントを行い入居者同士のコミュニティの場としている。

● 時間貯蓄制度

有償の活動に伴う報酬を現金で受け取るかわりに、活動時間を貯蓄しておき、将来、自分や家族がサービスを必要とするときに引き出してサービスを受けようという制度。この活動が後の世代に、引き継がれていくことを願って発足時に制定された。しかし時間単価の変動や、担い手も介護保険料を負担し、1割でのサービス利用が可能となり、質・量的にも充足されることが見込まれること、また時間貯蓄に伴う会計処理など事務作業に手間がかかりすぎることも考慮し、介護保険始まり前に休止した。

● 子育て支援事業の取り組み

☆「すくすくケア」

主に高齢者ケアを中心に活動を行ってきたが、次第に子育て中の若い母親から「どのように子供を育てたらよいのかわからない」「妊娠中だが体調が悪く、上の子の世話や、家事が出来ない」「実家も遠く、不安でたまらない」「父子家庭で子供の世話が出来ない」などの電話相談も多くなり、1993年に西部事務所では、「すくすくケア」を始め、産前・産後のお母さんや、母子家庭、父子家庭、などに子育て相談もふくめて家事援助などを行っている。震災後は、被害の大きかった東灘区を中心とした東部事務所にも「妊娠中だが夫が死亡して、生み育てる自信がない」「震災で実母が脳梗塞を起こし片マヒになってしまった。介護もしないといけないし、生もうかどうか迷っている。不安でどうしたら良いのかわからない」などの相談が寄せられ、すくすくケアを開始した。ス

スタート時は、月平均100時間程度の利用であったがその後利用者数も時間数も伸びている。利用者からは「産後で気分が落ち込んでいるときにリフレッシュできた」など家事負担の軽減が生活への意欲につながったという声が聞かれている。子育て経験豊かな担い手がケアにあたり、精神的サポートも含めたきめ細かな援助活動が、若い母親の安心感につながっている。80代の両親の介護と2歳、新生児の赤ちゃんの世話など、家族の中で介護保険とすくすくケアとの併用ケースもある。

☆「子育てネットすくすく」 愛称「いっしょにあそぼ」

在宅での個別ケアを行いながらも、子育てにかかわる社会問題も増加してきたこともあり「地域の中での交流の場」の必要性を感じ、平成12年12月から月1回のペースで取り組みを始めている。

目的：核家族化，少子化，都市化，コミュニティーの弱体化が進む中で，子供を取り巻く環境が著しく変化している。子供同士のふれあい，近隣との交流，助け合いもなく，世代を通じて子育てを学ぶ機会も少なくなる中で，「育児の孤立化」「育児不安」が若い母親の中で増えつつある。その結果，児童虐待が著しく増加している。そういった，「家庭・地域における子育て機能の低下」に対応するため，「子育て支援ボランティア」の参加を得て，「子育ての環境作り」，子供や子供のいる家庭にやさしい「福祉のまちづくり」をNPO 法人として目指すものである。

主な事業内容として

- ① 地域の子供同士のふれあい，親同士の交流をはかる。
- ② 世代間交流を実施し，世代を通じて子育ての知恵を学ぶ。
- ③ お話を聞く会，研修会，イベントの実施。
- ④ 様々な子育てサークルとの交流とネットワーク化をはかる。
- ⑤ 専門家による相談事業も行う。

担い手は，子育て経験豊かな人，高齢者，幼児教育関係者，保健婦などが，「子育て・子育て支援ボランティア」として毎回10数名参加している。当協

豊かな少子高齢社会をめざして

会のスタッフの中の幼稚園，保育所経験者なども問題意識をもち，企画や，プログラム作成など行っている。現在は，東灘区，西区，長田区の3ヶ所で実施している。当初20組程度の親子の参加を想定していたが，参加申し込みが多く，毎回40組程度の参加者がある。玩具も最初はおもちゃライブラリーで貸し出しを受けていたが，現在は購入を行い充実してきた。高齢者のミュージックセラピーの楽器も役立っている。内容は，季節に合わせた保健婦の健康アドバイスや，人形劇，エプロンシアター，リズム遊び，講演会，ゲーム遊びなどで楽しく母親やスタッフとの交流を行っている。

〈参加者アンケートに寄せられた声から〉（自由記述より抜粋）

- * 少し心が癒された気がします。
- * ほめられるとはずかしいけれど，うれしかった。
- * 友達が増えてうれしいし人の話を聞いて自分も勉強になる。
- * 今の自分を見つめなおすことができ，よかった。
- * 親はとても楽しく参加できたが，年齢多様な子供たちが各々集中できる事も考えて欲しい。

等の感想があった。確実に次の世代を担う子供たちが安心して心豊かに育っていくことを願い，当協会の事業収入を地域に役立てたいと参加費は無料にしている。区の広報誌に紹介されてから参加希望者が増加し，東灘区だけでも100組以上の親子の登録がある。今後の課題として年齢や月齢に配慮した内容や安全管理を行うこと，適正な人員配置を行う必要があること，又，参加者が



みんなで一緒にリズム遊び

自分たちで企画をし参加していくという意識付けなどの必要性も感じている。「いっしょにあそぼ」が着実に「地域の中での交流の場」として定着して行く手応えを感じている。

2. 介護保険前後の組織の変化

(1) 任意のボランティア団体から NPO 法人へ

さて、介護保険制度のスタートに合わせ、活動のみならず組織全体の見直しにせまられた。実は、この時点で17年間神戸市の外郭団体を通じて受けていた助成金のカットが始まり、介護保険制度の開始にあわせて全面打ち切りという厳しい現実をかかえていた。

平成10年より2年間をかけ、法人格取得や介護保険参入に向けて8名でプロジェクトチームを結成し組織再編成を行うべき話し合いを重ねた。事務の省力化や運営資金の確保、会員の意識の統一化や、意識改革、専門性の高い介護保険対応のヘルパーステーションの立ち上げ、ヘルパー養成研修開始、組織マネジメントを行う人材の確保など、課題は山積みだった。住民参加の性格上1つの物事を決めるのにも、プロジェクトで話し合い、本部調整会議やコーディネーター会議、機関紙での呼びかけ、全員のアンケート取り、理事会で決定するというプロセスが必要であった。しかし、意見は大きく分かれ、何よりもまだ形を現していない介護保険に対する不安や、NPO 法人に対してのメリットやデメリットなどもあげられ、「選択」し、行動につなげていくことに対し、賛否両論の中での日々をすごした。17年間形作ってきた組織を「変える」ことは、非常に大きなエネルギーが必要であった。しかし、長年ボランティアとして活動を続けてきた会員の意識をかえ、介護保険参入に向けて会員の気持ちを一つにすることが、ライフ・ケア協会の今後に向けた大きな財産だと考えていた。利用者に不安をあたえることなく、利用者にとって一番良い方法は何か。早く決断し準備に入らないと目前に控えた介護保険スタートに間に合わない。まさに、走りながら形を作っていた時期である。新聞広告で高額な時給でのヘルパー募集などの記事が競うように出始めた時期でもあった。介護保険導入とと

豊かな少子高齢社会をめざして

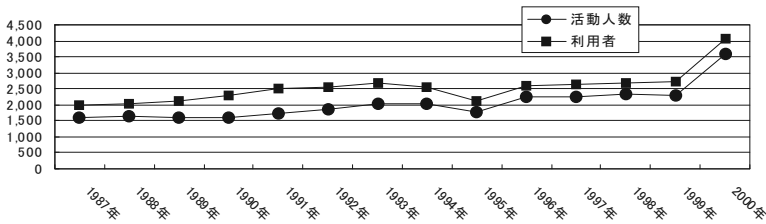
もに新たな職場として、初めて福祉の世界に入ってくる人も増え、ライフケアマインドを見失わず、一人一人が原点に立ち返る意味もあり平成12年7月8日NPOとして始めて「倫理綱領」を定めた。

(2) 利用者と活動ヘルパーの推移について

当協会の利用者は、1982年（昭和57年）発足当時において、年間延660人からスタートし、5年後の1987年（昭和62年）には一挙に年間延1,995人まで伸びた。

これは当時としては、在宅福祉というものがいかに未開拓の分野であり時代の要請に適合したものであったかを表している。1987年以降については図1のとおり年間平均約14%の伸びで推移しており、2000年度においては、介護保険制度ともあいまって、年間延4,070人となっている。

図1 年度別活動ヘルパー・利用者総人数

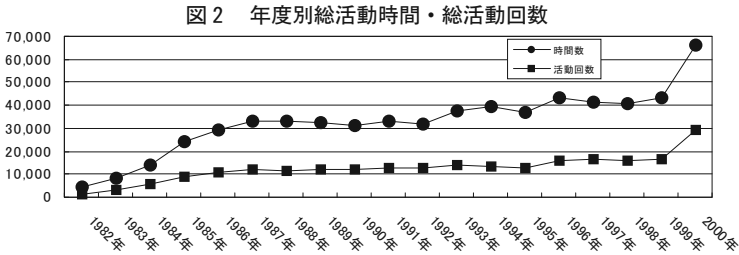


また、担い手である活動ヘルパーにおいても、当初は利用者の年間延660人に対し、年間延1,308人と利用者の約2倍であったが、図1に見られるように1987年には逆転し、利用者年間延1,995人に対し、ヘルパーが年間延1,610人となり、その後、利用者の伸びに比例しつつ緩やかに伸びており2000年（平成12年度）には、介護保険制度の導入と共に利用者も徐々に増え4,070人に対し3,610人とややヘルパーの不足気味な状態が現在も続いている。

現在、当協会における運営に関する人員構成は、ケアマネジャー8名、コーディネーター30名、ヘルパー1級～3級210名、ボランティア活動者120名、事務職員5名、となっている（常勤11名・非常勤362名）。

(3) 年間総活動時間と総活動回数の推移

次に、年間総活動時間数と回数（図2）については、当協会が発足した1982年（昭和57年）において年間総活動時間数が4,565時間、活動回数が1,504回であったが、1987年（昭和62年）の5年間で32,938時間、活動回数においても11,744回と一挙に約7倍になった。



その後の推移は1987年から介護保険制度がスタートする前の年1999年までの12年間は上昇率も比較的穏やかなカーブで推移し、1999年には、43,000時間となっている。

2000年（平成12年）の介護保険制度の導入によって1999年までの任意団体時代の利用者は約2分の1が従来のまま引き続き「有償ボランティア」として利用頂いており、残り2分の1が介護保険に移行した。2000年（平成12年度）の総活動時間・回数は図2のとおり、年間68,000時間・28,000回となっているが、その内訳は「有償ボランティア」においては、18,000時間・7,600回、介護保険利用者は、50,000時間・20,400回となっている。

現在（2001年10月）における推移では、「有償ボランティア」においては、大きな変化はないが、しかし、一時減少気味であった利用者が最近徐々に増加傾向にあり、介護保険の対象とならない分野での問い合わせが多くなってきた。また、介護保険利用者においては、毎月平均5,000時間・2,100回となっており、年間予想では、2001年（平成13年度）には、「有償ボランティア」「介護保険利用者」の総時間数は80,000時間・回数は、33,000回となり、特に介護保険利用者においては対前年約15%の伸びが予想される。

(4) 利用者の年齢別構成, 並びに家族構成について

図3 利用者の年齢別構成

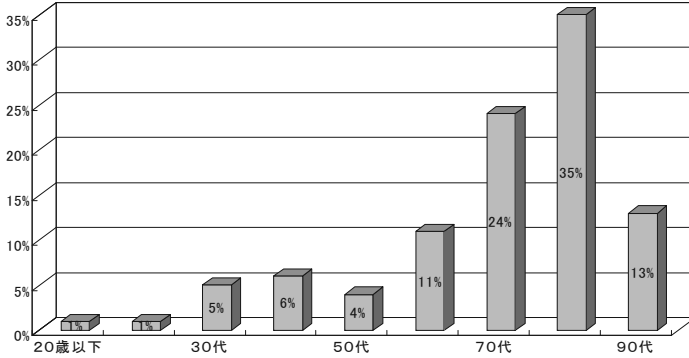
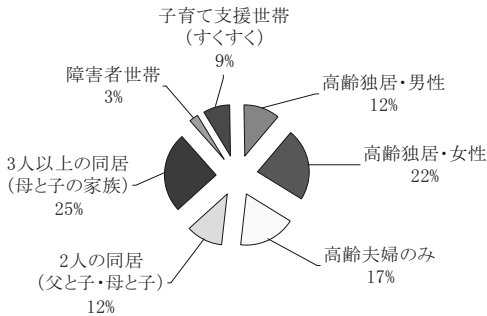


図3は利用者の年齢別構成を表しているが、70～90歳代で約72%を占めている。

図4は利用者の家族構成を表している。高齢者の「独居」が男性・女性で34%を占めており、「夫婦のみの世帯」とあわせて、約50%が高齢者世帯となっている。

図4 利用者の家族構成



(5) 介護保険利用者の介護度別

当協会は「住民参加型在宅福祉ボランティア」からスタートしたこともあって、掃除・洗濯・調理・買物・見守り等が大部分を占めていたため認定調査の

結果、介護度においては比較的低い人が多く、図5のように「要支援」から「要介護2」までで、約70%を占めている。

これは、現在の介護保険における「サービス提供内容」においてもそのまま反映し、図6のとおり「家事支援」と「複合型」で79%となっており、任意団体（ボランティア）時代を反映している。

この実態は、発足以来20年を迎えようとしているいま、先輩方のノウハウが引き続き生かしていることを表し、「訪問介護」におけるパイオニアとしての今後の目標にも繋がって行くものと思われる。

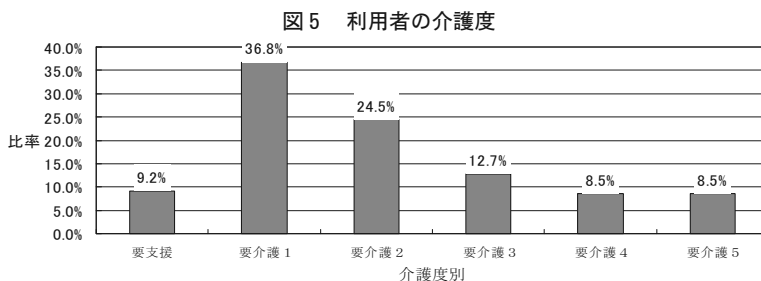
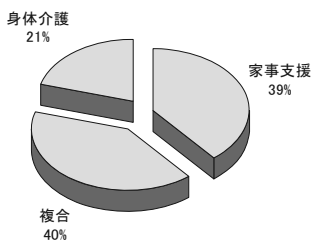


図6 サービスの内容別比率



(6) 事業収支（平成12年度事業収支）について

当協会の平成12年度収支は、売上高168,400千円で、その内訳は従来からの「ボランティア」部門において、18,000千円、業務委託料・介護報酬で146,300千円、その他4,100千円となっている。

支出においては、活動費110,900千円、広告・リース・家賃等で6,500千円、水道光熱通信・備品・消耗品等で5,000千円、その他、5,600千円となっている。

平成12年度は、活動費（人件費）が従来の任意団体時代のものを引き継いだため、人件費比率が59.7%と低く抑えられ、また、その他の諸経費に至っても今後の運営資金確保のもとに最小限に押さえたため、当年度の次期繰越金が40,400千円となった。しかし、介護保険制度に伴い担い手の活動費水準が上がり、当協会でも例外ではなく活動費の増額を余儀なくされているので、次年度においては次期繰越も12年度並は見込めないであろう。

また、12年度は、一般企業並の法人税・事業税・市県民税合わせて42%の課税となった。事業の公益性もあることから、今後の運営基盤を確立し、NPOが育っていく為にも早期に優遇税制を強く望むところである。

(7) 人材のバックグラウンド

NPO 法人になり一番大きな変化は、企業のOBを重要なスタッフとして迎える事ができたことである。現在の事務局長であるが、法人格取得のための書類作成や、各種契約、役所や必要な機関との話し合い、組織マネジメントや経営など企業時代のキャリアを生かし、外部に対して、また内部組織再編成に向けてリーダーとして指導力を発揮している。現在は、事務局長を含め男性3名の企業OBが、給付管理業務や会計処理、税金関係や労務管理などの重要な事務部門を担っている。定年退職前よりも業務は多忙だということである。この事により、他のスタッフは本来業務（ケアマネジメントや、コーディネート業務）に、よりエネルギーを注ぐ事が出来るようになった。また、コンピューター関係企業の前システムエンジニアも福祉に関心を持ち勉強を続けソーシャルワーカーとしてコーディネーターのスーパーバイザーとしての役割を果たしている。同時にコンピューター環境も整備されてきた。

ホームヘルパー、ボランティアは登録制をとっている。スキルアップのために身体介護研修に力をいれており、介護福祉士も誕生している。

設立当初から、コーディネーターシステムをとっており、介護保険制度のサービス提供責任者とは別に、常勤、非常勤あわせて30名のコーディネーターが、介護保険のヘルパー調整やボランティアサービスの調整を行っている。地域ご

とに担当が決まっています、サービス依頼の電話が入ると、ケアマネジャーとの交渉、初回訪問やサービス内容の取り決め、ヘルパーとの同行訪問などを行う。ピンチヒッターに走ったり、自らもヘルパー活動やボランティアサービスを行い、時には利用者の「無理、難題」といわれるような事に対してもヘルパーのフォローを行いながら方法を見出し調整するとともにヘルパーを育てる重要な役割もある。緊急ケースにすぐに対応できるように常にコーディネーターが事務所に3～5名待機しながら仕事を行っているが、同時にそれぞれが当協会の運営の中心メンバーでもある。サービス提供責任者と共に非常に重要な役割であるにも拘わらず現行制度では介護保険制度上におけるコーディネーターの位置づけがなく介護報酬の対象となっていないが、是非見直しを望んでいる。

8名のケアマネジャーも大半がボランティアを経験し、ヘルパーや介護福祉士として仕事をしながらケアマネジャー資格を取り、業務を行っている。介護保険適用サービスとボランティアサービスの内容を分けながらケアマネジメントを行っているので力量が問われている。

ほとんどの中心的メンバーが30代から50代前半の女性であり、子育てや介護をしながら仕事を辞めることなく続けられるような職場環境作りを目標としている。そのような経験と生活者としての視点が高齢者などの援助技術に生かされ、きめ細やかなサービス提供となり、やりがいや意欲の向上につながっていくものであると確信している。

3. NPO としての社会的役割や課題、今後の方向性

人々が安心して暮らすためには、地域の中の身近な所での日々のあたたかな助け合いや、支えあいが必要である。福祉が特別なことではなく、専門家といわれる人々だけが行うものではない。一緒にうまく協力して行われてこそ、高齢者の安心感につながっていくものではないだろうか。地域の人々が、「何かしたい。出来るだろうか」という気持ちになった時、活動の場が準備されること。ボランティアとして活動しながら、「人との関わりのなかで」その大切さに気づき、福祉を学ぶ意欲をもつ。当協会の3級、2級ヘルパー研修は、

すそのを広げ多くの人がかかわれる役割を担っている。ヘルパーとしての仕事に生かしても良いし、「自分や家族の上手な生き方や老い方」に必ず生かせるものである。それが地域の生活課題に気づき福祉力を高めることにつながるのではないか。

又、地域や高齢者のニーズを的確に把握し、問題意識を持ちサービスメニューに反映していくこと。多様なニーズに柔軟に対応出来る事が、当協会の NPO としての社会的な役割だと考えている。「競争」「市場原理」といわれる中で、NPO としては収益といわれる数字での評価はさほど重要なものではない。むしろどのような関わり方をしたか、そのプロセスが大切な評価だと考えている。「競争」は、他の事業所とするものではなく、利用者に対するサービスの「質」「満足感」を専門性を持っていかに高められるか内部を見直すものであると考えている。地域の人々や、多くの事業所と「協力」していくことの重要性を感じている。

今、NPO が注目されている。雇用創出の場としての期待を受けているが、現実には、事業が採算ベースに乗りにくいいため雇用に結びつかない事も多い。当協会が法人格をとり、介護保険に参入した事により、運営基盤が確立し、地域における新たな雇用を生み出す事ができた。そして子育て支援など新規事業への取り組みも可能となった。今後運営に安定性を持たせ、開拓型の事業展開を行うため、何を選択しチャレンジしていくのか。豊かな少子高齢社会をめざして、仲間とともに大きな夢をふくらませている。

NPO 法人 神戸ライフ・ケア協会倫理綱領

【前 文】 平成12年7月8日制定

私たち、神戸ライフ・ケア協会は、住民参加型在宅福祉ボランティア団体として、1982年に設立され先駆的に取り組んで参りました。

これらの活動は、我が国における既存の社会福祉サービスの在り方を大きく変革し、新しい市民社会をめざした、ボランティア活動推進の原動力となってきました。

これからも市民のニーズに応えるため、NPO 法人としての公共性、ボランティアマインドを自覚し、地域社会と共に歩む団体として信頼に応え続けられるよう、ここに倫理綱領を定めます。尚、この倫理綱領は、新しい世紀の始まりを機に、NPO 法人 神戸ライフ・ケア協会すべての会員が決意を新たに策定したものです。

【理念と目的】

設立当初からの「ともに生きるくらしをめざして」「利用者との対等な関係」「継続性」を理念とし、「共生・参加型市民社会」の更なる発展と、「みんなで創る社会」に新しい価値を見いだす。

【条 文】

1. 人権の尊重と擁護

私たちは、子ども、障害者、高齢者、異文化に属する方々等、すべての人々の人権を尊重し権利を擁護します。

2. 自立支援と自己実現

私たちは、利用者に対等な関係を保ち、自立を支援しその人らしい生き方、自己実現ができるよう努めます。

3. 会員の資質の向上

私たちは、常に心のこもった質の高いサービスが提供できるよう、研修と自己啓発を行うとともに、会員同士の相互理解を深めるよう努めます。

4. 本協会・福祉 NPO の社会的評価の向上

私たち個人個人は、ともに資質を向上させ利用者のニーズに応え、且つ先駆性、独創性を発揮するよう努めます。

これらの努力が、地域社会のニーズに応えることであり、ひいては本協会や、我が国の福祉 NPO 活動の社会的評価の向上につながることを自覚します。

5. 本協会が実施する事業との関係

本協会が実施する多様な在宅福祉、地域福祉に関するプログラム等の、諸事業に対しては、ボランティア精神を遵守し、NPO 法人の組織の下にあって、公正に行われるよう努めます。

6. 福祉コミュニティの構築

私たちは、地域社会の一員としてよりよい福祉コミュニティ、豊かな市民社会をめざし関係団体、諸機関とも連携しながら、その構築に努めます。

参考資料

1. 杉本敏夫・斎藤千鶴「コミュニティワーク入門」11章2，中央法規出版，2000年
2. 21世紀ボランティア論，JULY99月間福祉
3. 神戸ライフ・ケア協会，15周年記念誌，内部資料

子育て支援から見た神戸市の少子化対策

竹 田 尚 弘

(神戸市保健福祉局児童福祉部保育課長)

はじめに

近年の少子化や核家族化、都市化の進行に加えて女性の社会進出がすすむなかで、子どもや子育てを取り巻く環境は大きく変化してきている。これらは複合的に関連しあっているが、特に少子化の問題は経済社会へ与える影響はもちろんのこと、子ども数の減少により親の過保護や異年齢の子どもとの交流の機会が減ることで子ども自身の自主性や社会性が育ちにくくなることなど、子どもの健全な成長への影響も強く懸念されている。

第2次ベビーブームの最中の昭和48年に2,091,983人であった出生数は平成10年には1,203,147人と4割以上減少している。この出生数の減少、少子化の進行は、晩婚化による未婚率の上昇が主だった要因と考えられ、実際昭和45年における全国の平均初婚年齢は、夫26.8歳、妻24.2歳、普通婚姻率（総人口に対する婚姻率）10.0%だったのが、平成11年では、夫28.7歳、妻26.8歳、普通婚姻率6.1%と晩婚化、未婚率の上昇がすすんでいる。（国立社会保障・人口問題研究所 人口統計資料集）

また晩婚化の背景としては、時代による個人の意識の変化のほか、育児の負担感、仕事との両立の負担感の増大が指摘されている。すなわち女性の社会進出が増加するなかで依然として家庭より仕事を優先する企業風土や家庭内での固定的な男女の役割分業などにより家事と育児の両立について負担が増大しており、さらに核家族化や都市化の進展により祖父母や近隣の育児支援を受けにくくなり母親の孤立や育児不安を増大させているといわれている。（厚生省少子化対策推進基本方針と新エンゼルプラン）

国は平成11年度に少子化対策の呼び水として、地域における少子化対策の一層の普及促進を図るとともに雇用・就業機会の創出に資することを目的とし、「少子化対策臨時特例交付金」として総額2,000億円の予算を計上したほか、こうした育児に対する負担感を緩和し安心して子育てができるよう少子化対策を推進するための基本方針をまとめ、これに基づき平成11年12月に新エンゼルプランを策定した。

本市でも平成11～13年の3か年で保育所の待機児童解消対策の推進と機能の充実に約15億円、児童館の整備に約1億円、幼稚園の機能の拡充に約5億円あわせて約21億円の補正予算を編成して「少子化対策臨時特例交付金」を少子化対策に活用してきた。

神戸市では、家庭での子育て支援や子育てと仕事の両立支援等により手育ての心理的・身体的な負担を解消し、子どもを安心して産み育てられる「すこやか子育て支援のまちづくり」の実現を目指しており、従来から母子保健対策の推進や保育所や児童館の整備・サービスの充実、住宅施策での支援などに努めてきた。また10局区からなる「子育て支援推進会議」を設置（事務局：保健福祉局児童福祉部児童家庭課）し、子どもに関連のある部局の連携を深めているところである。

本論では神戸市における少子化対策について、保育サービスを中心とした子育て支援の面から紹介したい。

1. 神戸市の現状

神戸市では25歳から29歳までの女性の未婚率が昭和55年の27.8%から平成12年には58.0%まで上昇している。その結果第1児の出産年齢をみれば昭和55年には20歳代後半51.8%、20歳代前半30.5%であったのが、平成11年には20歳代後半47.3%、30歳代前半25.2%、20歳代前半18.5%となっており、出産年齢も高齢化している。出生数は昭和55年は16,643人であったが平成12年には13,460人と減少しており、人口千人あたりの出生率も昭和55年が12.1であったものが平成12年には9.1と減少している。就学前児童数も出生数の減を反映して昭和

55年の114,030人から平成12年には79,525人へと減少している。

一方就業率を見れば昭和55年は男77.7%女38.1%，平成12年は男65.9%女40.0%と，男性の就業率が11.8ポイント低下しているにもかかわらず女性の就業率は逆に2ポイント近く増大しており，女性の社会進出がすすんでいることを裏付けている。

2. 現在実施している取り組み

多岐に渡る子育て支援策のなかで保育所が担う役割は大きい。現在市内には公立84か所，民間73か所の計157の保育所があり，平成13年10月1日現在での入所児童は過去最高の16,303人となっている。

神戸市では公民協力して神戸の保育の向上に取り組んでいる。例えば神戸の保育の指針として「神戸の保育計画」を公民共同で作成したり，公民で神戸市保育園連盟を組織し，毎年テーマを決めて研究したり「よい子のつどい」を実施している。

また保育所は仕事等で日々保育に欠ける児童の保育を行なう施設であり，これまで子育てと仕事の両立を支援してきた。しかし保育所や保育士の有する子育ての専門機関としての機能を活かすため，近年は地域の子育て支援の拠点施設として，家庭で子育てをしている親を対象に子育ての相談に応じたり園庭開放や一時的保育を実施するなど様々なサービスを展開している。

(1) 家庭での子育て支援

核家族化や都市化の進行などで日常生活で身近に育児についての悩みを相談したり，アドバイスを受ける子育ての先輩が少なくなる一方で育児雑誌等による情報が氾濫しており，子育てに不安を抱く母親が増加している。

そこで気軽に子育て相談をしたり気分転換をはかれるようなサービスを実施している。

① 子育て相談

子どもとその家庭に関する相談は，子育ての悩みやいじめ，不登校，虐待等の深刻な問題やひとり親家庭，共稼ぎ家庭の抱える問題など多岐に渡っている。

子育て支援から見た神戸市の少子化対策

そこで現在ふれあい育児相談室、保育所地域子育て支援センター、区保健部、こども家庭センター（児童相談所）、総合教育センターなど子どもの年齢や相談内容等に応じてそれぞれ専門機関に相談窓口を設け、きめ細かく対応している。

相談件数は増加しており、内容も時代とともに変化しかつ多様化している。たとえばふれあい育児相談室は平成3年11月に開設したが、平成4年度に201件であった育児相談が平成12年には1,073件と約5倍に増加しており、相談内容も開設当初は乳児の基本的な生活習慣に関する相談が多かったが、最近では地域や家族との人間関係や子育ての不安等生活環境にかかわる相談や母親同志の気楽な友達づくりの機会を求める相談が増えている。

表1 各種相談窓口
各種相談窓口（保健福祉局関連）

相談窓口	相談内容
ふれあい育児相談室 住吉公園保育所内 851-4148	乳幼児の育児に関する疑問や悩み、人間関係について専門の相談員が電話や電子メール、相談室で相談に応じる。
保育所地域子育て支援センター子育て電話相談 ・北須磨保育園 792-7879 ・あゆみ幼児園 996-1500	乳幼児の育児に関する疑問や悩みについて
私立保育園連盟 子育て電話相談 360-6464	乳幼児の育児に関する疑問や悩みについて
すこやか子育て窓口（各区役所保健部）	妊娠期から出産・育児期の母親・子どものこころと体の不安や悩みについて
こども家庭センター（児童相談所） 382-2525	子どもを家庭で育てることができないとき、育て方に不安を感じる時、不登校や生活の乱れが目立ってきたとき、発育の遅れが気にかかる時など
児童虐待防止110番 こども家庭センター内 382-0145	児童虐待に対し、電話で相談を受け付け、必要な助言指導を行う
子ども家庭相談 総合児童センター内 382-5805	児童の悩みや保護者の育児等について、電話や相談室で専門の相談員が相談に応じる
児童館子育て相談（各児童館）	保護者の育児等に関する悩みについて、児童館職員が相談に応じる
子育てテレフォン 子育て支援センター子供の家 785-8800	保護者の育児に関する相談や児童自身の相談を夜間、休日を含めて応じる。

② 園庭開放・体験保育

保育所は子育てのプロである保育士を有している。全保育所の約8割では園庭開放を行っており、在宅の子どもへの遊び場の提供だけでなく、子育ての悩みの相談や母親同志の交流の場となっている。また地域子育て支援センターでは、東灘区の2公立保育所、須磨区や西区では民間を中心に各5保育所でそれぞれ体験保育を実施しており、親子でふれあう楽しさの体験や母親同志の育児のネットワーク作りを支援している。

③ 一時的保育

保護者のパート就労や就学等によって家庭での保育が断続的に困難となる場合や保護者の病気や出産、家族の看護や冠婚葬祭等で家庭での保育が一時的に困難な場合、あるいは、一時的に子育てから離れてリフレッシュしたい場合に、市内13か所の保育所で一時的保育を実施している。

また、市内の14か所の児童養護施設や3か所の乳児院、7か所の母子生活支援施設でも家庭での保育が一時的に困難な場合やリフレッシュしたい時に子どもを預かる「子育てリフレッシュステイ事業」を行っており、児童養護施設と乳児院では一定の期間宿泊ができるショートステイも実施している。

(2) 子育てと仕事の両立支援

保育所の新增設等で受け入れ規模を増大させるとともに様々なニーズに対応するよう特別保育の充実を図っている。また就学後の児童のために学童保育の拡充に努めている。

① 保育所の充実

・待機児童の解消

保育所への入所希望者は近年の女性の就労増等の状況により、少子化であるにもかかわらず増加している。保育所の待機児童（保育所の入所申し込みをしたが入所できず待機している児童）問題が全国的な問題となっており、小泉首相は所信表明演説で待機児童ゼロ作戦の推進を表明した。

神戸市も平成11年度当初の待機児童が1,352人であったので、平成11年・12年の2か年で保育所の新築を4か所、増築13か所、定員拡大4か所などを行い

昨年4月1日までに約1,400人の受け入れ拡大を図った。さらに民間保育園では可能なかぎり定員を超えて受け入れを行っており、その結果入所児童数も15,383人となったが、待機児童のほうは1,371人（就労予定を除くと632人）生じており、ほとんど減少しなかった。最近の景気の低迷を反映してか潜在的な就労希望者が多く、供給が需要を呼び起こす状態になっている。

・多様化する保育ニーズへの対応

共働き家庭の増加や通勤の長時間化、勤務時間や就労形態の多様化等により、低年齢児保育や延長保育、一時的保育等様々な保育サービスの提供が求められている。神戸市では保育所での0歳児保育や51か所の赤ちゃんホームによる乳児保育を実施しており、また公民あわせて157か所中64か所の保育所で延長保育（うち8か所は2時間延長）を実施し、13か所で一時的保育を実施している。

② 学童保育の拡充

就学後の状況を見ても、放課後に家庭や地域社会で適切な保護を受けられない留守家庭児童が増加している。放課後家庭に保護者がいない小学校1～3年生の安全と健全な育成を図るために、児童館や民間児童福祉施設、学校の余裕教室を利用した学童保育コーナー等で学童保育を実施している。

平成13年12月末現在、151か所の学童保育所を設置しているが、今後児童数や既設の学童保育所への距離を考慮しながら、必要な地域での整備に取り組んでいきたい。

(3) 地域での子育て支援

核家族化に伴い家庭における子育て機能が低下しているだけでなく、都市化の進行に伴う地域コミュニティや地域とのつながりが希薄化しており、地域での子育て機能も低下している。

すこやか子育て支援のまちづくりを実現するため、児童館の整備・充実や保育所地域子育て支援センターの拡充、子育てコミュニティ育成事業の実施などにより地域での子どもの健全育成に取り組んでいる。また仕事や急な用事など臨時的、一時的な保育が必要な時に地域で子育てを支援する会員相互の援助活動であるファミリー・サポート・センター事業を、昨年の10月から開始した。

① 児童館の整備・充実

児童館は単なる子どもの遊び場だけではなく、子ども会などの地域の健全育成団体の活動拠点として、あるいは親子の交流の場や子育ての情報交換の場などの子育ての地域拠点としての役割も担っている。

児童館では定期的な卓球大会などの各種ゲーム大会、手芸・折り紙などのクラブ開催や七夕祭りなどの四季折々の行事を行うほか、自然とのふれあいや高齢者とのふれあいなどの様々なふれあい交流事業を行っている。

また保育所・幼稚園に行っていない幼児とその保護者を対象に、親子が楽しく遊べるようなプログラム、しつけ、育児などの講座からなる児童館すこやかクラブも行っている。

現在総合児童センター（こべっこランド）と114館の児童館が整備されており、今後既設児童館が地理的条件等の理由で利用しにくい地域においても、諸条件を勘案しながら整備をすすめていきたい。

② 保育所地域子育て支援センターの拡充

近所に同じ年の子どもを持った友人がいないとか相談できる相手がいなかったため、子育てで孤立化傾向にある親が増加しており、このような在宅で子育てしている親に対する支援が必要になってきている。保育所地域子育て支援センターは、地域に密着した子育ての専門施設である保育所での体験保育等を通じて在宅の乳幼児と母親に集団生活の場を与えるとともに、育児相談や子育てサークル等の育成・支援を通して地域における子育て家庭への育児支援を行っている。現在市内には3か所の保育所地域子育て支援センターがあり、今後各区に1か所を目標に整備していく予定である。

③ 子育てコミュニティ育成事業等

児童館、主任児童委員が中心となって、子ども会や自治会等地域団体に働きかけ、児童館の日祝日開放などを進め、地域ぐるみでの子どもの健全育成を推進している。

また子ども会は集団活動を通じて子どもの自主性、創造性、社会性を育むため、それぞれの地域でいろいろな児童健全育成活動を行っており、神戸市では

こうした子ども会に対し活動助成を行うとともに指導者の育成を行っている。

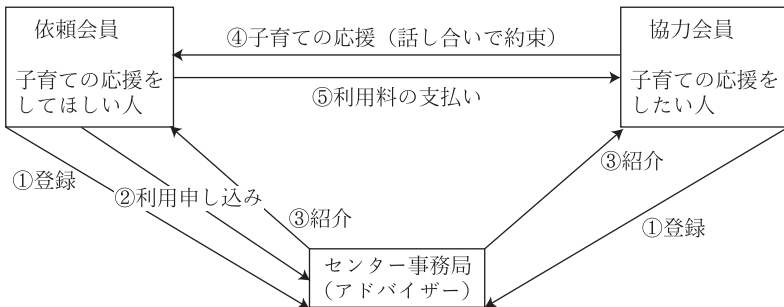
④ ファミリー・サポート・センター

ファミリー・サポート・センターは平成6年に旧労働省が仕事と家庭の両立支援を目的として始めたもので、子育ての応援をしてほしい人（依頼会員）と子育ての応援をしたい人（協力会員）との会員組織による地域レベルでの相互援助事業である。

神戸市では運営を神戸市社会福祉協議会に委託して昨年10月からサポート活動を開始している。主なサポート内容は保育所や幼稚園の送迎と預かり、学童保育終了後の預かり、仕事や急な用事のため一時的・臨時的な子どもの預かり等で、事前に会員登録をした上でサービスを受けたい場合にはセンターに電話で申し込みを行い協力会員の紹介を受ける。依頼会員は実際にサービスを受ければ協力会員に1時間当たり700～800円の利用料を支払う仕組みとなっている。

活動開始後1か月間の実績であるが、平成13年11月1日現在で会員数は548人、活動件数63件で、依頼内容は「保育所、幼稚園の迎え及び帰宅後の預かり」が半数となっている。依頼会員からは「安心して働くことができる」「今まで子育てが大変だったので、少し肩の荷が下りた」などの声が寄せられている。

図1 ファミリー・サポート・センターの仕組み



3. 児童虐待防止と子育て支援

最近子どもに対して身体的、心理的、性的虐待を加えたり、育児そのものを

放棄したり、長時間子どもを放置したりする児童虐待が増えてきている。平成12年度に神戸市こども家庭センター（児童相談所）に寄せられた児童虐待相談件数は197件で前年度の143件を大きく上回っている。また197件のうち9割近くの174件は実の親によるもので、そのうち139件は母親によるものである。年齢別にみると小学生以下の児童が176件で約90%を占め、そのうち就学前児童が89件となっている。

虐待件数が増加している要因の一つとして、やはり核家族化や少子化、都市化の進行により子育てで孤立化傾向にある親が増加していることがあげられる。こうした親たちが育児に対する悩み、心配事をだれにも相談できず抱え込み、虐待に走ってしまうケースや、躰けと虐待との区別がつかず虐待を繰り返しているケースなどがある。

また実の親による小学生以下の児童に対する虐待が大半であるが、こうした親に対し虐待に至るまでに相談する機会や適切な助言等の機会を提供できれば、事前に虐待を防げる場合も多くなると思われる。実際に虐待が行なわれている家庭への介入・支援だけでなく、虐待につながりかねない不適切な親子間の関わりを是正し、虐待を予防するような対策を充実していく必要がある。

そのためには虐待につながる恐れのあるケースを早期に把握し、関係機関が有機的に連携して適切な子育て支援を実施できるようなシステムが求められる。

4. 今後の取り組み

神戸市では保育所の整備に際して、市有地を公募で社会福祉法人等に無償貸与する制度を有しているが、この用地貸付制度や規制緩和を適用して民間保育所の設置を推進するとともに、既存施設の増改築等により更なる受入れ拡大を図り、保育所での受入れ可能な児童数を今後5か年で2万人まで引き上げる予定にしている。

また赤ちゃんホームの充実や保育所の3歳未満児の定員拡大、延長保育や一時的保育の実施保育所数の拡大のほか病気回復期の子どもを預かる病後児保育の実施など保育サービスの拡充も検討している。

地域での子育て支援では、ファミリー・サポート・センターの協力会員が単に依頼された子育て支援を行うだけでなく、今後保育所や学校などとの協働によるきめ細かい子育て支援を担える地域の人的資源として活躍していただけるようになることを期待している。

虐待の防止には子育て支援が不可欠であるが、虐待の恐れがある段階でいかに子育て支援へつなぐかが課題である。保育所は主に親の仕事のために保育に欠ける乳幼児のための施設であるが、不適切な親子間に一定の時間距離を確保し親の育児ストレスを軽減させることができるため、現在育児に不安を抱える家庭の拠り所ともなっている。今後はより身近な地域で保健婦や保育士等の連携をより密にし、地域の子育て支援の拠点として保育所をより積極的に活用していきたい。

おわりに

神戸は若い女性に特に人気の高いまちであり、観光だけでなく大学も神戸に憧れて他都市から多くの女性が進学してくる。私見であるが、まちの魅力を一層高めることでより多くのひとに全国から集まってもらい、神戸でそのまま就職し、このまちで結婚して子どもを産み育てたい、と思ってもらえるようなまちにしていきたい。そのためには、それぞれのライフステージごとに対応した施策を戦略的に用意していき、その延長に子育て支援策を位置づけるべきであり、つまり子育て支援策を限定的に捉えるのではなく、活力あるまちづくりの一環として取り組む必要があると考えている。

震災後神戸の活性化が求められているが、子育て支援の充実は少子化問題を解決するために最も効果的であるだけでなく活力あるまちづくりにおいても有効な方策であると信じている。

未来の神戸を担う子どもたちの健やかな成長は、神戸市民すべての願いである。神戸市では、これからも誰もが安心して子どもを産み、育てることのできる「すこやか子育て支援のまち」の実現にむけ努力していきたい。

震災復興と都市整備 XI

——神戸市街地形成史——

高 寄 昇 三

(甲南大学経済学部教授)

1. 復興事業計画の修正

神戸市の復興事業計画の修正は、政府の方針にそった改正であり、政府レベルで当然、改訂がすでに行われていたのである。政府はこのような状況をふまえて、昭和22年には全国ベースの施行面積は、1億5,000万坪となり、翌年には1億3,800万坪、さらに24年には1億坪の事業計画に後退していった。

復興事業は、後にみるように財源問題などもあり、第1表のようにしばしば見直しが行われ、ことに昭和24年ドッジ・ラインの削減措置によって、事業計画の大幅縮小を余儀なくされる。また事業費も昭和24年度に、第2表にみられるように見直しが行われた。

震災復興事業は当初計画は、前号でみたように総額196億5,700万円でスタートした。昭和23年8月には、「都市復興整備5ヵ年計画策定要領」を定め、この方針にそって強力な都市計画事業の推進を図ってきたが、先にみたように事業進捗は、思わしくなかった。

昭和24年に第1表のように全体計画を修正し、全体事業計画595億9,737万円ですべて再スタートしたが、事業費の内訳は第2表のようであるが、25年度以降に事業の重点はおかれていた。

この修正事業計画もドッジ改革で、事業の大幅削減に見舞われ、年々修正を余儀なくされていった。年次事業費の内訳は、省略しているが、補正・追加予算を編成しながら、事業化が行われていった。

このようなドッジラインにもとづく削減で、各都市とも事業の縮小を余儀なくされたが、東京都(区部)の削減は、大きかった。昭和21年に策定された

第1表 戦災復興土地区画整理施行面積調

(単位 坪)

区 分		合 計	一 般 市	5 大 市
当 初 計 画		198,427,080	99,167,480	99,304,600
修 正 計 画		100,082,900	64,831,900	35,251,000
再検討5ヵ年計画		85,068,000	55,618,000	29,450,000
残 事 業 追 加		62,911,837	48,175,837	14,736,000
収 束 計 画		98,007,963	68,320,607	29,687,356
内 訳	戦 災 復 興	58,858,081	56,182,864	2,675,217
	都 市 改 造	26,476,855	3,105,439	23,371,416
	他事業施行	721,699	110,045	611,654
	単 独 施 行	2,243,074	1,944,274	298,800
	除 積	9,708,254	6,977,985	2,730,269

出典 『戦災復興誌・I』186～187頁。

第2表 戦災復興事業修正全体計画内訳

(単位 千円)

区 分	全体計画	昭和24年迄支出済		昭和25年以降所要額	
		事 業 費	補 助 額	事 業 費	補 助 額
復興土地区画整理費	28,670,884	3,236,083	2,168,156	25,434,801	12,717,400
街 路 費	10,019,000	778,000	418,000	9,241,000	4,620,500
河 川 水 路 費	2,319,000	221,000	144,000	2,098,000	1,049,000
鉄 軌 道 費	1,255,500	42,000	14,000	1,213,500	404,500
電 纜 整 備 費	243,000	21,000	7,000	222,000	74,000
瓦 斯 費	445,800	99,000	33,000	346,800	115,600
公共空地整備費	6,932,124	122,683	43,542	6,809,441	2,267,166
上 水 道 費	2,768,440	199,440	66,446	2,569,000	856,330
下 水 道 費	6,943,617	244,617	146,078	6,699,000	3,349,500
合 計	59,597,365	4,963,823	3,040,222	54,633,542	25,453,996

出典 建設省編『戦災復興誌・I』455頁。

「東京戦災復興計画」の区画整理事業は、24年度でも当初の210,165haのわずか0.68%の1,429haの事業化にとどまっていた。

しかし削減は事業化された箇所を削減することはできないので、事業実施面積に対応して行われた。そのため「たとえば名古屋市のように、戦災焼失地ばかりでなく、関連した非戦災地区を含めてほとんど当初計画のまま実施し、100m道路や墓地公園などの施設を立派に完成した都市もあれば、東京のように当初の大規模の区画整理計画が20分の1程に縮小され、盛り場地区など部分

的にしか完了しなかった都市もある」¹⁾と、東京都の事業縮小が指摘されている。

このように全国の復興事業をリードすべき東京の戦災復興事業が、顕著な実績をあげられなかったことについて、戦後の都市計画事業の総括として「手法的にもプランの上でも特に新しい技術的發展は見られませんでした。大都市、特に東京は戦災復興事業そのものが大幅に遅れ、1949年（昭和24年）に始まる計画の見直し縮小により、事業を打ち切られ、都市基盤整備の機会を失ない」²⁾との評価がくだされている。

2. 区画整理事業の財源問題

戦災復興事業が遅延したのは、財源問題であった。戦後の国家財政が、きわめて困窮していた状況はわかる。しかし財政運営の実態は、政府の財源がまったく枯渇していたかという点、必ずしもそうでなかった。

経済復興政策として、大々的に経済に注入された傾斜生産方式にもとづく融資・補助金は、区画整理事業をはるかに上回る金額であった。

経済復興政策への政府資金の融資は、昭和21年に新設された復興金融公庫をつうじて行われてた。22年には535億円、23年には725億円の貸付が行われた。この融資高は22年度では、この年の全国銀行貸付額を上回っており、23年度でも3分の1をしめる巨額の融資である。

これに対して都市復興に投入された政府融資は、22年度で8,400万円、23年度で1億円、24年度で1億1,800万円であり、25年度で5億1,200万円となった。

このような産業への巨額の融資は、結局は戦後経済のインフレの主たる要因となった。復興金融公庫債の23年度発行残高は、1,911億円となり、日銀保有分は797億円となった。

さらに産業界には政府からの補給金も、価格調整補給金として、第3表のように昭和22年度で225億円、石炭だけで100億円ちかい補給金の恩典をうけている。

戦災復興事業は、昭和22年ではわずか8億7,771万円の執行であり、公共投
都市政策 No.106

第3表 昭和22年度価格調整補給金支出実績

(単位 千円)

区 分	金 額	区 分	金 額
安定帯物資	16,612,569	主要食料	5,542,585
石 炭	9,957,057	特殊補給金	355,866
鉄 鋼	3,873,395	生鮮食料品	128,420
非鉄金属	808,193	石油原油	73,919
化学肥料	1,814,996	織 維	153,527
ソ ー ダ	158,927	合 計	22,511,021

出典 大蔵省財政史室編『昭和財政史Ⅱ-10』349頁。

資全体でも117億8,800万円であった。

神戸市はこのような困難な状況のもとで、区画整理事業を確実に施行していった。仮換地の図上発表を全国戦災都市にさきかけて、昭和22、23年の両年度内で終了し、現地明示の仮換地を昭和23年からはじめて、27年までに施行地区の約7割を終えるという意気込みが見られた。

そしてこの時点で、すでに浜手幹線の兵庫駅南付近、中央幹線、鷹取工場付近、会下山線、塚本線などの主要幹線の粗造成を終えることになった。

しかし区画整理事業のピッチは、次第に鈍化していった。当時の補助率は、第4表のように9割補助であった。昭和21年には、8割補助となり、付帯事業の補助率も低下していった。昭和24年に公共団体施行の都市計画事業の補助率は、2分の1になってしまった。

第4表 土地区画整理事業費補助率の推移

年 度	国	府 県	市	備 考
昭和20	9/10	—	1/10	戦災応急復旧事業の区画整理の瓦礫処理事業
21～23	8/10	1/10	1/10	特別都市計画法
24～27	1/2	1/4	1/4	ドッジ・ラインで補助率削減
28	1/2	1/8	3/8	府県補助率削減
29	1/2	0.105	0.395	土地区画整理法実施、32年「都市改造事業」
34～38	1/2	—	1/2	
39	2/3	—	1/3	道路整備緊急措置法の改正

3. 都市整備財源の創出

戦災復興区画整理事業は、戦後の厳しい財政状況のもとで行われた。戦災直後の昭和20年度は9割補助という驚異的な高補助率で施行されたが、補助率は年々低下していった。

第1に、国庫補助金は、昭和20年度は、区画整理の瓦礫清掃事業は9割、街路4分の3、上水道3分の1、下水道3分の2であった。しかし21年度には9月に特別都市計画法が公布され、区画整理事業は8割に引き下げられた。

ついで昭和23年7月に地方財政法の公布にともなって、都市計画法及び特別都市計画法の一部改正が行われ、24年度以降は、すべて2分の1になった。29年に区画整理法が制定されたが、国庫補助金が国庫負担金にかわっただけで、補助率は2分の1のそのままであった³⁾。

第2に、県補助金は、「当初、戦災復興事業の地方負担額を、県、市で折半負担して、この大事業を進めようということを出発したが、その後、県財政窮迫の理由で、補助率が次第に引き下げられた。27年度まで2割5分であったが、28年には、県下戦災6都市の陳情にもかかわらず、1割2分5厘に下げられ、29年度からは1割5厘になり、31年度以降はそれが1年おくれとなった。また、戦災復興以外の都市計画事業についても、29年度までは1割の県補助があったが、30年以降は打ち切られた。ただし、第2阪神国道建設事業は、1割2分5厘が認められた⁴⁾と、県補助金は次第に減少していった。

第3に、市税については、「シャープ勧告で昭和25年都市計画税が廃止され、31年に復活したが、その間は目的税がなく、戦災復興事業には競馬競輪収益をあて、公園整備事業には宝くじ発売収益があてられた⁵⁾と、市財政のやり繰りの苦しさがわかる。

戦後の区画整理事業の国庫補助金の大きな改正は、第1に、第4表のように昭和23年7月の地方財政法の公布にともなって、24年に都市計画法、特別都市計画法の一部改正が行われて、24年以降は補助率は2分の1に削減された。

この昭和25年の財政削減によって、事業縮小に追い込まれ、事業区域の変更・計画区域の縮小、事業計画の変更－街路計画の選別などを余儀なくされていっ

た。もっとも昭和28年のガソリン税創設によって、事業は中止されることなく継続されていった。

第2に、戦災復興土地区画整理事業は、依然として難航していた。昭和31年、「経済白書」は、「もはや、戦後ではない」と戦後との決別を宣言したが、区画整理事業は半分も完了しておらず、いわゆる100年事業への様相を深めていった。

このような区画整理事業の財政危機を打開したのが、特定財源の創設であった。すなわちその推進力となったのが、財源面で都市計画を支援する揮発油税などの措置であった。

都市自治体は、それでも都市整備財源の不足に喘いでいた。本来、都市整備財源は受益者負担方式が原則である。そして都市計画法、地方自治法のなかにも、受益者負担的性格の負担金制度があり、地方税としては水利地益税（昭和15年創設）がある。

しかしこれらの負担措置は、特定事業に対する受益者負担のシステムであり、財源確保として一般的負担として採用することは、困難であった。

そのため都市自治体は、都市計画財源の不足に悩まされ、都市計画税の復活を要望してきた。都市自治体は、都市整備財源を求めて運動を展開していた。

昭和31年には、地方税の改正で都市計画税が復活する。都市計画税は昭和15年の地方税改正によって誕生したが、24年のシャープ勧告によって廃止されていたのである。

第3に、もっとも事業的には、街路事業などは、道路特定財源であるガソリン税もあり、土地区画整理事業方式からさらに市街地都市改造事業へ、さらに都市再開発事業へと、線から面へ、さらに面から立体空間へと、事業方式を充実させていった。

それでも戦後の都市計画事業は、戦災復興事業が主流であった。都市計画事業のうち道路5カ年計画が、スタートとするまでは、市街地整備事業が中心であった。昭和28年の「道路整備費の財源等に関する臨時措置法」による揮発油税収入の道路特定財源化をはじめとして、道路財源の拡充が図られ、事業は中

断されることなく、継続されていった。

しかし都市財政の負担は、大きく財政圧迫の要因となった。建設局関係予算をみると、ことに昭和22年は全予算4億1,550万円の27.0%の1億1,201万円であり、そのうち戦災復興予算は62.9%の7,048万円である。

昭和23年度は全一般会計予算額12億8,187万円の13.8%1億7,643万円のうち戦災復興予算は58.6%の1億337万円である。それ以降は、建設局関係の予算は、一般会計の10%前後で推移し、うち戦災復興予算は40%前後をしめている。

戦後の復興都市計画事業を、実質的に実施させていったのは、この道路特定財源の制度であった。

政府は、昭和29年に道路整備5カ年計画（第1次、昭和29～33年）を閣議決定し、その財源として28年に道路整備費の財源等に関する臨時措置法を制定し、これにもとづいて揮発油税法（ガソリン税）を創設し、道路整備の特定財源化された。

揮発油税は、戦前の昭和12年に創設されたが、道路財源の特定財源化は行われないまま、18年に廃止され、24年に復活したが、28年に改正し特定財源化した。

区画整理事業が道路事業に該当するかどうかであるが、「公園、水路関係工事費並びに区画整理事務費を除くと殆ど道路整備に充当されるべき事業である」⁶⁾ので、道路財源充当の対象事業となった。

このような財源措置によって、区画整理事業も道路財源の事業対象となり、道路財源80%、一般財源20%の基準が決定され、区画整理事業はその実施に拍車がかかることになった。また昭和31年には、都市計画税も復活され、都市における区画整理事業は大いに進捗する財源的裏付けとなった。

その後、戦災復興事業は、昭和34年には国の事業としては終了し、5大都市については、残事業を戦災復興関連都市改造事業にくみこまれた。法制面では、昭和21年の特別都市計画法、25年の建築基準法、27年の道路法、29年の地区区画整理法が制定されていった。

第4に、昭和39年度に補助率3分の2に引き上げられたことである。このように戦災復興事業は、形をかえて、実質的には市街地整備事業として戦後の、市街地整備のベースとなった。

神戸市の土地区画整理事業をみても、財源的には既成市街地の土地区画整理事業には、揮発油税による補助金が支給されるようになった。その結果、第5表のように都市計画事業における特定財源比率は大幅に上昇した。また昭和34年には、公共施設管理者負担金も制度化された。このような制度整備によって全国的にも、区画整理事業は大々的に実施されていった。

第5表 都市計画事業実績と都市計画税創設当時5カ年計画との比較表

(単位 百万円)

区 分	事業費	国庫支出金	県支出金	その他	都市計画税	道路譲与税	軽油取引税交付金
昭和31年	707	294	15	18	120	72	15
32	900	405	53	21	258	62	32
33	1,228	544	68	85	297	77	43
34	1,427	651	67	64	317	82	65
35	1,617	757	80	160	335	45	95

参考文献

- 1) 日本建築学会編「近代日本建築学発達史」1107頁。
- 2) 石田・前掲「都市計画」14頁。
- 3)～5) 前掲「神戸市史・Ⅲ」367頁。
- 6) 前掲「戦災復興誌・Ⅰ」6頁。

神戸港の活性化について

宮 崎 誠

(神戸市港湾整備局参事)

1 はじめに

1995年の阪神淡路大震災からすでに7年ちかくが経過したが、神戸港の港勢は震災前の水準に戻っていない。

震災でダメージを受けた岸壁、コンテナターミナルなどの港湾施設については、関係者の懸命の努力によって、97年3月にはほぼ元通りに復旧した。98年にはポートアイランド第2期に-15メートルの大水深バースを備えた高規格コンテナターミナルも新たに2バース完成し、船舶の大型化にも十分に対応できる近代的な港湾として復活した。そのほか兵庫、新港東、摩耶などでは、くし型の突堤間を震災がれきなどで埋め立てて、物流業務用地を生み出しており、その後の神戸港の復興に大きな力を発揮しつつある。

このようにハード面ではきわめて短い時間で復興を果たしたが、いわゆる港のソフト面、とりわけ港湾の生命線である貨物の取扱量についてはまだまだ元に戻っていない現状である。コストを重視した物流ルートの変更、中国諸港や釜山・高雄など近隣諸国における主要港湾の機能強化、危機管理のための複数港湾及び地方港湾整備の推進、あるいは明石海峡大橋の開通など神戸港を巡る環境は震災を機に激変したといっても過言ではない。こうした厳しい環境の中で神戸港はどうすれば復活するのか。

神戸経済のなかで神戸港が占める割合は大きく、神戸市民の雇用や所得を確保するという観点からも神戸港の復興、復活は喫緊の課題である。

本稿ではこうした問題意識にたち、神戸港の活性化の具体策について考えてみたい。

2 神戸港の港勢

表1は2001年1月から8月の神戸港の入港船舶数、取扱貨物量とその前年同期比、そして1994年同期比である。

まず入港船舶数であるが、外航船が5,445隻で、前年比99.9%、94年比では76.2%である。内航船は26,206隻で、前年比103.1%、94年比では54.9%である。外航内航合計では、31,651隻で、前年比102.5%、94年比57.7%になる。外航船のうちフルコンテナ船は、3,168隻で、前年比103.8%、94年比でも104.7%と増加している。

このように、入港船舶数では、明石海峡大橋の開通によるフェリー航路の廃止、再編等による内航船の減少がある一方で、外航船、特にフルコンテナ船の数はむしろ震災前よりも増加している。これは中国、東南アジアを中心とした近海航路を中心に輸入の増加にともなう新規航路開設が増加したのが大きな要因であると考えられる。

一方貨物取扱量であるが、外貿内貿あわせた総合計では53,299千トンで、前年比94.4%、94年比47.4%となっている。94年比約半分になっているのは、主として、明石海峡大橋開通によるフェリー航路の廃止、再編によるものである。従って内貿は28,180千トンで、前年比97.6%であるが、94年比は36.8%と大きく減少している。

外貿は25,119千トンで、前年比91.0%、94年比69.8%である。そのうちコンテナ貨物は19,098千トンで、前年比88.2%、94年比では69.9%となっている。このうち輸出は、8,518千トンで、前年比87.4%、94年比63.3%、輸入は、10,579千トンで、前年比88.8%、94年比76.4%となっている。

このなかで、神戸港でのコンテナ積み替え貨物、いわゆるトランシップ貨物はコンテナ貨物のT/S欄にあるとおり、1,533千トンで、前年比59.7%、94年比40.5%と大きく落ち込んでいる。

一方、コンテナ貨物の輸出入からトランシップを除いたいわゆる純輸出入は、コンテナ貨物の純輸出入欄にあるとおり、純輸出が6,987千トンで、前年比97.3%、94年比72.2%であり、純輸入は、9,048千トンで、前年比96.8%、94年比

表1 2001年（1月～8月）における神戸港の港勢（速報値）

1 入港船舶・取扱貨物量

（単位：隻・千総トン・千トン・％）

種 別	2001年	01/00	2000年	01/94	1994年
<船 舶>					
総 入 港 隻 数	31,651	102.5%	30,869	57.7%	54,858
総 ト ン 数	130,236	99.8%	130,531	65.1%	200,012
外 航 船 隻 数	5,445	99.9%	5,448	76.2%	7,150
総 ト ン 数	95,195	97.3%	97,857	87.6%	108,662
フルコンテナ船隻数	3,168	103.8%	3,052	104.7%	3,026
（内 数）総 ト ン 数	73,835	99.7%	74,035	99.5%	74,169
内 航 船 隻 数	26,206	103.1%	25,421	54.9%	47,708
総 ト ン 数	35,041	107.2%	32,674	38.4%	91,350
フェリーボート隻数	2,780	98.7%	2,818	11.6%	23,935
（内 数）総 ト ン 数	19,647	95.0%	20,682	25.1%	78,169
<貨 物>					
総取扱貨物量	53,299	94.4%	56,462	47.4%	112,482
外 貿 計	25,119	91.0%	27,589	69.8%	36,000
輸 出	10,368	87.2%	11,887	61.6%	16,822
輸 入	14,751	93.9%	15,702	76.9%	19,178
T/S貨物（内数）	1,533	59.7%	2,567	40.5%	3,786
純輸出（内数）	8,834	94.8%	9,320	67.8%	13,036
純輸入（内数）	13,218	100.6%	13,135	85.9%	15,392
コンテナ貨物（内数）	19,098	88.2%	21,654	69.9%	27,316
輸 出（内数）	8,518	87.4%	9,744	63.3%	13,460
輸 入（内数）	10,579	88.8%	11,910	76.4%	13,856
T/S貨物（内数）	1,532	59.8%	2,561	40.5%	3,782
純輸出（内数）	6,987	97.3%	7,183	72.2%	9,678
純輸入（内数）	9,048	96.8%	9,349	89.8%	10,074
内 貿 計	28,180	97.6%	28,872	36.8%	76,482
移 出	11,667	97.4%	11,982	33.4%	34,952
移 入	16,514	97.8%	16,890	39.8%	41,530
フェリーボート貨物（内数）	15,995	96.0%	16,657	24.9%	64,244
移 出（内数）	7,182	95.6%	7,516	23.4%	30,700
移 入（内数）	8,814	96.4%	9,141	26.3%	33,543
フィーダー貨物（内数）	879	82.3%	1,068	61.2%	1,436
移 出（内数）	372	80.4%	462	58.0%	641
移 入（内数）	507	83.7%	606	63.9%	795
<コンテナ個数>					
総取扱個数（T E U）	1,343,512	88.0%	1,526,042	71.5%	1,880,276
外貿コンテナ個数（空含む）	1,207,031	87.9%	1,373,261	69.4%	1,738,246
輸 出（内数）	602,560	88.9%	677,772	69.3%	869,137
輸 入（内数）	604,471	86.9%	695,489	69.6%	869,108
内貿コンテナ個数（空含む）	136,481	89.3%	152,781	96.1%	142,030
移 出（内数）	73,056	93.4%	78,223	100.0%	73,042
移 入（内数）	63,425	85.1%	74,559	91.9%	68,988

（注）・T/S貨物はトランシップ貨物のことであり、輸入サイドでとらえた数値である。
 ・単位未満の数は四捨五入しているため総数と内訳の合計とは一致しない場合がある。

89.8%となっている。表1には表示していないが、純輸出入の合計は、16,035千トンで、前年比が97.0%、94年比81.2%になっている。前年同期の純輸出入を94年と比較しても、83.7%であり、神戸港のコンテナ貨物のうちトランシップを除いたローカル貨物は94年比で8割強まで回復しているのが現状である。

このように、トランシップ貨物の大幅な減少が神戸港の貨物取扱量がなかなか元に戻らない大きな原因のひとつである。神戸港は1966年のコンテナ船初入港以来一貫してアジアのトランシップ基地として機能し、アジアのハブ港として大きな役割を果たしてきた。しかしながら、震災後、神戸でのトランシップ貨物が減少したのは、たとえば中国発の貨物でみると、①従来、中国の各港から小型船で神戸に運び、神戸で北米航路や欧州航路の大型船に積み替えていたものを、中国各港の整備に伴って、北米、欧州などの基幹航路の船舶に中国で直接積みよくなったこと、②低コストといわれる韓国の釜山、台湾の高雄などアジアの他港でも積み替えるようになり、トランシップ港が分散したことなどが考えられる。

一方、トランシップ貨物を除いたローカル貨物では、先に見たように、輸出入あわせて約8割の回復にとどまっているが、これは、これまで神戸港に集まっていた貨物が国内の他港に分散したことが大きな要因である。そこで次に、神戸港と国内の他の港湾における貨物取扱量の推移をみていきたい。

表2は国内主要港のコンテナ貨物取扱量の94年から2000年までの推移である。日本全体でみると、この期間に国内53港で取り扱われたコンテナの量は、956万TEU（1TEUは20フィートコンテナ1個）から1,268万TEUと約1.3倍に増加した。同じ期間に神戸港では、270万TEUから204万TEUに減少しているのに対し、名古屋港では、122万TEUから175万TEU、大阪港では80万TEUから147万TEUにそれぞれ増加している。また、近年、地方港の整備が本格化し、神戸港の背後圏である中国、四国地方でも精力的な整備がなされたのに伴って、アジアを中心とした外航航路が相次いで開設され、表5のように地方港のコンテナ取扱量は94年の17万TEUから2000年の59万TEUと約3.5倍の増加を示している。

表2 外資コテナ個数・貨物量 港湾近代化促進協議会

地区	輸出入	区分	94(平成6)	95(平成7)	96(平成8)	97(平成9)	98(平成10)	99(平成11)	00(平成12)
			年	年	年	年	年	年	年
神戸	輸出	Teu	1,080,897	528,305	817,277	779,120	771,810	777,033	811,364
		空	273,602	141,806	218,372	180,694	167,882	170,902	200,794
	輸入	Teu	20,800,461	9,801,625	14,886,846	14,537,160	13,968,742	13,833,748	14,462,771
		空	1,230,536	622,579	972,029	909,180	856,686	898,207	961,368
東京	輸出	Teu	119,891	53,464	64,657	75,234	104,359	105,538	65,639
		空	21,383,513	11,192,283	17,028,542	15,726,718	14,734,688	15,604,735	17,066,328
	輸入	Teu	545,576	614,911	631,766	674,233	713,719	748,456	760,556
		空	148,607	240,150	295,786	295,070	309,100	375,484	474,451
横浜	輸出	Teu	8,287,819	9,816,272	12,821,735	13,757,313	13,726,908	14,207,714	15,012,462
		空	784,205	968,575	1,097,651	1,097,295	1,110,545	1,245,391	1,381,601
	輸入	Teu	28,711	21,931	21,679	22,411	35,179	29,642	21,366
		空	12,063,346	14,311,985	17,240,388	1,759,009	17,240,836	19,381,463	21,404,972
名古屋	輸出	Teu	907,794	1,033,892	869,987	903,679	772,415	768,715	814,159
		空	291,562	352,178	308,243	279,725	252,112	275,099	301,779
	輸入	Teu	985,026	1,217,479	1,075,715	1,042,234	921,186	992,233	1,050,487
		空	132,721	123,609	80,494	102,306	111,045	93,542	95,350
大阪	輸出	Teu	16,329,546	20,686,581	18,327,107	18,540,700	16,191,663	17,052,998	18,945,959
		空	2,317,103	2,727,158	2,334,439	2,327,944	2,056,858	2,129,579	2,261,775
	輸入	Teu	540,411	644,866	612,660	625,063	627,177	633,446	689,879
		空	80,451	104,380	128,885	145,587	122,885	154,513	200,255
53港合計	輸出	Teu	12,970,569	15,331,628	14,832,743	14,890,631	15,304,259	14,801,380	16,621,836
		空	480,882	607,236	602,232	612,507	538,587	634,045	729,426
	輸入	Teu	9,190,261	11,572,261	11,616,391	11,809,418	10,691,725	12,655,469	16,382,767
		空	1,224,422	1,477,359	1,469,186	1,498,137	1,431,365	1,536,542	1,753,492
53港合計	輸出	Teu	246,572	394,333	309,050	323,600	311,656	313,745	341,942
		空	122,486	257,314	245,125	243,592	287,810	287,573	354,251
	輸入	Teu	5,045,946	7,922,598	6,415,836	6,374,268	6,092,375	6,027,234	6,580,924
		空	408,214	676,554	599,260	601,471	551,945	634,949	761,451
53港合計	輸出	Teu	8,153,708	13,616,446	12,651,741	12,161,931	11,232,397	12,985,295	15,588,328
		空	795,497	1,350,330	1,177,479	1,204,263	1,155,980	1,268,237	1,474,271
	輸入	Teu	3,698,151	3,713,153	3,761,707	3,925,640	3,828,843	3,963,703	4,195,029
		空	1,951,906	1,262,633	1,433,372	1,427,989	1,396,743	1,706,263	2,040,553
53港合計	輸出	Teu	72,372,691	73,714,776	76,400,359	79,831,946	756,424,076	78,744,762	82,707,344
		空	4,286,168	4,628,862	4,909,779	4,936,625	4,693,153	5,273,073	5,891,587
	輸入	Teu	525,505	465,508	433,315	522,183	626,743	609,562	551,561
		空	75,013,643	81,884,508	87,990,113	88,007,428	82,793,532	93,470,997	109,189,307
53港合計	Teu	トータル	10,070,156	10,538,173	10,812,437	10,545,482	11,552,601	12,678,780	

神戸港の活性化について

このように、94年から2000年にかけて、神戸港以外の主要港湾や地方港湾で取扱貨物を増やしており、相対的に神戸港のシェアが低下していることがわかる。

もう少し詳しく見てみよう。表3を見ると、神戸港で扱う輸出貨物のなかで、たとえば滋賀県の貨物であるが、93年に滋賀県で発生する輸出コンテナ貨物の41.5%を神戸港で扱っていたものが、98年には28.7%と30.8%の減少になっている。逆に名古屋港での取扱は、24%増加している。

また、大阪港との関係では、94年、大阪府下の輸出入貨物のうち57.9%を神戸港で扱っていたのが、98年には34.8%と40%減少しているのに対し、大阪港では逆に60%あまり増加している。これは、震災直後、少しでもコストのかからないルートを選択した結果、名古屋、大阪にシフトしたものと考えられる。

地方港では、たとえば岡山県の水島港を例にとると、表4（神戸税関作成）のように、震災のあった95年以降アジア航路が開設され、現在では9航路48便／月の外航船が就航しており、それにともなって、コンテナの取扱量も表5のように、95年の300TEUあまりから2000年には約57,000TEUを取り扱うまでに成長している。表5は地方港のコンテナ取扱の94年と99年の比較であるが、水島港以外の瀬戸内海の諸港湾、九州の博多港などの伸びも著しく、その分神戸での取扱が減少しているといえる。実際に荷主企業に話をきくと、工場や物流拠点に近いところに外航船舶が入り、コスト比較して安ければやはりその航路を使うことになるといっている。

神戸港は、震災がきっかけになり、従前にも増して国際的、国内的な港間の競争に直面することとなったが、そうした競争の中で神戸港の貨物の取扱量を増加させるためには、単に量的に元へ戻すことだけでなく、新しい方向も打ち出し、いわゆる「創造的復興」を目指す必要がある。

神戸港の活性化に向けては、後述の「神戸港利用促進協議会」がさまざまな施策を打ち出しているほか、港運、倉庫など港湾関係業界の代表と神戸市の懇談会などの場で意見交換しているところであるが、01年度から新たに「神戸港21世紀懇談会」を開催し、今後の神戸港のめざすべき方向づけについての議論

単位：%

表3 全国の取扱量に占める各港取扱量のシェア

	四国地方				中国地方				近畿地方				北陸地方				中部地方		合計
	愛媛	香川	徳島	山口	広島	岡山	兵庫	大坂	京都	滋賀	福井	石川	富山	岐阜	愛知				
神戸港	平成10年	62.3	66.7	55.7	22.9	56.1	74.2	84.2	34.8	73.1	28.7	50.9	41.3	18.1	7.2	2.3	34.5		
	輸出	69.1	66.7	58.6	26.8	62.5	75.9	84.6	43.7	63.9	31.8	63.2	57.7	26.2	8.2	2.5	37.4		
	輸入	50.9	66.7	53.1	11.4	49.0	71.6	83.5	31.1	44.6	22.6	20.0	17.4	6.7	6.7	2.2	31.5		
	平成5年	77.3	75.0	65.1	38.0	67.2	86.8	84.6	57.9	70.0	41.5	57.4	55.6	35.8	19.7	6.6	47.3		
	輸出	81.8	91.7	70.0	41.9	65.3	88.3	85.8	63.8	73.0	42.0	63.2	58.3	40.5	11.7	4.9	45.4		
輸入	69.0	67.9	58.3	23.5	72.1	84.3	83.6	55.1	65.2	40.0	43.8	44.4	18.8	24.3	9.2	49.1			
H10-H5	△15.1	△8.3	△9.4	△15.1	△11.1	△12.7	△0.4	△23.1	△6.9	△12.8	△6.5	△14.3	△17.8	△12.5	△4.3	△12.8			
H10対H5	80.5	88.9	85.6	60.2	83.5	85.4	99.5	60.1	90.1	69.2	88.7	74.3	50.4	36.7	36.5	73.0			
大阪港	平成10年	12.6	16.7	21.3	3.6	11.0	14.1	14.1	61.3	23.9	20.1	20.8	20.6	4.2	8.4	2.0	20.4		
	輸出	13.8	26.7	34.5	3.9	11.0	8.0	13.3	50.0	16.2	16.4	18.4	22.0	4.8	8.2	1.9	13.7		
	輸入	10.5	12.1	9.4	2.5	11.0	17.3	14.9	66.2	35.4	27.4	33.3	13.0	3.3	8.5	2.2	27.3		
	平成5年	14.3	15.0	27.9	11.4	11.9	9.6	13.8	38.0	17.8	16.7	13.0	18.5	5.7	5.6	2.5	16.1		
	輸出	11.7	8.3	30.0	10.8	11.4	8.3	12.7	32.8	10.8	13.1	13.2	22.2	5.4	5.2	2.6	11.8		
輸入	21.4	17.9	25.0	13.7	13.2	12.0	14.5	40.5	29.0	27.1	12.5	16.7	6.3	5.1	2.4	20.8			
H10-H5	△1.7	1.7	△6.6	△7.8	△0.9	1.4	0.4	23.4	6.1	3.4	7.8	2.1	△1.5	2.8	△0.5	4.3			
H10対H5	88.1	111.1	76.4	31.6	92.1	114.7	102.7	161.5	134.2	120.4	160.1	111.4	73.6	149.7	81.5	126.8			
名古屋港	平成10年	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.3	0.8	5.1	45.9	13.2	7.9	27.8	81.1	90.2	33.7			
	輸出	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	1.4	7.2	45.6	7.9	7.3	31.0	80.0	87.9	35.5			
	輸入	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.5	1.5	46.4	26.7	8.7	26.7	81.7	93.4	31.9			
	平成5年	0.8	0.0	0.0	0.4	0.4	0.0	0.3	0.7	6.7	37.0	16.7	9.3	26.4	68.5	87.6	29.7		
	輸出	1.3	0.0	0.0	0.6	0.0	0.3	0.8	9.9	40.9	13.2	5.6	27.0	75.3	89.4	34.7			
輸入	0.0	0.0	0.0	0.0	1.5	0.0	0.2	0.6	0.0	28.6	25.0	16.7	25.0	64.7	84.8	24.2			
H10-H5	△0.8	0.0	0.0	△0.4	△0.0	0.4	0.0	0.1	△1.6	8.9	△3.5	△1.3	1.4	12.6	2.6	4.1			
H10対H5	—	—	—	—	—	—	103.7	110.3	76.7	124.0	79.2	85.7	105.2	118.4	103.0	113.8			

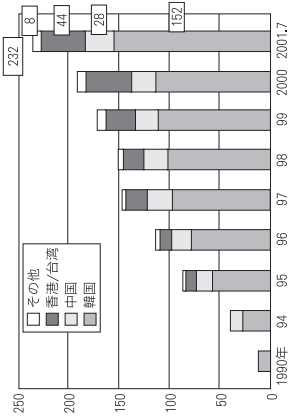
出典：外資コテナナ貨物流動調査（平成6年度）
 輸出入コンテナ貨物流動調査（平成10年度）
 注）流動調査が1ヵ月調査であるため、調査結果×12ヵ月で試算している。

表 4 管内地方港の国際定期コンテナ航路開設状況

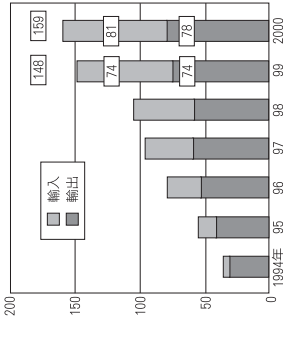
(1) 港別開設状況(休止中除く)(便/月)2001年7月現在

	広島		福山		松山		水島		境		三島川之江		徳島小松島	
	累計	航路 便	航路 便	航路 便	航路 便	航路 便	航路 便	航路 便	航路 便	航路 便	航路 便	航路 便	航路 便	航路 便
90年	8	釜山 8												
92年	16		釜山 8											
94年	36			釜山 8										
95年	84				釜山 8									
96年	112													
97年	144													
98年	148													
99年	168													
2000年	188													
2001年7月	232													
合計	232													
内書き船路数	(36)													

(2) 地方港国際定期コンテナ船便数の推移(便/月)



(3) 地方港輸出入コンテナ(実入)取扱個数の推移(千TEU)



(参考)神戸港内航フェリー等コンテナ取扱個数の推移(千TEU)

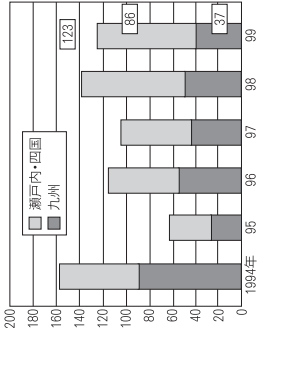


表5 国内全港における外貿コンテナ貨物取扱個数 (単位：TEU)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	00/99	
五大港	五大港計	8,551,343	8,745,589	9,059,810	9,059,678	8,743,617	9,325,010	10,166,587	109.0%
	神戸	2,704,926	1,345,158	2,071,714	1,940,304	1,900,730	1,991,680	2,039,165	102.4%
	東京	1,509,394	1,845,568	2,006,910	2,089,038	2,198,686	2,398,972	2,637,974	110.0%
	横浜	2,317,103	2,727,153	2,334,531	2,327,937	2,056,856	2,129,579	2,261,775	106.2%
	名古屋	1,224,423	1,477,359	1,469,186	1,498,137	1,431,365	1,536,542	1,753,402	114.1%
	大阪	795,497	1,350,351	1,177,469	1,204,262	1,155,980	1,268,237	1,474,271	116.2%
神戸港背後圏地方港	背後圏地方港計	607,368	848,781	904,738	993,148	1,026,616	1,231,626	1,420,015	115.3%
	北陸	21,393	33,055	39,479	50,567	48,556	58,116	80,524	138.6%
	伏木富山	11,231	16,950	19,967	27,173	25,621	30,837	46,983	150.4%
	金沢	7,290	9,550	13,740	16,303	12,954	14,745	18,216	123.5%
	敦賀	2,872	6,555	5,772	7,091	9,981	12,534	15,325	122.3%
	近畿	2,589	5,470	9,845	10,795	16,274	13,557	15,003	110.7%
	舞鶴	2,589	3,303	2,556	3,392	6,666	6,271	8,776	139.9%
	堺泉北			1,050	1,602	4,613	2,364	712	30.1%
	和歌山下津		2,167	6,239	5,801	4,995	4,922	5,515	112.0%
	中国	131,903	160,373	191,222	215,684	249,621	306,478	328,930	107.3%
	★水島		318	6,537	22,521	26,258	41,407	57,138	138.0%
	福山			2,954	4,719	4,019	24,026	32,823	136.6%
	尾道糸崎	40	2,501	1,926					
	★広島	30,006	39,728	54,769	54,627	71,180	75,052	74,999	99.9%
	下関	56,859	60,446	58,445	50,900	53,610	61,445	65,299	106.3%
	★徳山下松	19,552	22,811	32,237	36,923	43,552	43,377	35,179	81.1%
	★岩国	11,180	16,583	18,095	32,099	41,058	44,582	40,118	90.0%
	三田尻中関	10,219	13,076	10,990	6,721	2,950	2,898	3,641	125.6%
	★宇部			185	609	397	4,265	5,767	135.2%
	境	4,047	4,910	5,084	6,565	6,582	9,426	13,966	148.2%
	浜田					15			
	四国	6,121	17,015	32,332	41,926	46,403	64,025	76,260	119.1%
	徳島小松島		1,638	7,955	12,115	11,246	12,944	15,780	121.9%
	★高松				1,614	3,988	7,079	12,563	177.5%
	★松山	2,565	5,454	11,897	14,362	16,619	21,257	20,805	97.9%
	★今治	3,556	9,102	9,746	9,577	7,948	8,699	10,275	118.1%
	★三島川之江		821	2,734	4,258	3,506	6,049	9,984	165.1%
	高知					3,096	7,997	6,853	85.7%
	九州	445,362	632,868	631,860	674,176	665,762	789,590	919,298	116.4%
	★北九州	271,131	367,523	354,705	349,511	320,125	349,854	355,058	101.5%
	★博多	170,380	256,037	259,313	298,198	314,051	388,682	473,952	121.9%
	苅田	116							
	伊万里				2,772	8,127	13,518	17,431	128.9%
	長崎	133	1,274	1,494	163	525	1,184	3,737	315.6%
	八代						3,321	10,469	310.5%
	熊本						1,267	4,749	374.8%
	★大分		301	3,702	8,477	4,604	6,136	11,291	184.0%
	★細島	2,052	5,559	9,735	12,437	15,562	21,984	22,984	102.9%
	志布志	1,550	2,174	2,911	2,618	2,768	3,453	19,990	578.9%
	その他諸港計	404,086	471,190	574,041	743,483	800,110	996,003	1,089,200	109.4%
	全港計	9,562,797	10,065,560	10,538,589	10,796,309	10,570,343	11,552,639	12,675,802	109.7%

出所) '94年～'98年分：外貿定期船貨物量一覽(運輸省港湾局)，'99、00年分：(財)港湾近代化促進協議会統計
★印は神戸港と内航フィーダーサービスで結ばれている港

背後圏地方港計 (博多・北九州除く)	165,857	225,221	290,720	345,439	392,440	493,090	591,005	119.9%
-----------------------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	--------

(6年比) 356.3%

を行っている。

そこでまず、神戸港利用促進協議会などで具体化した施策を紹介し、それをふまえて、引き続き取り組むべき課題について展望したい。

3 震災後実施した神戸港の活性化策（95年～01年）

神戸港を活性化させるためには、やはりユーザーにとって使いやすい港にすることが重要である。そのため、95年の震災以降神戸港では、神戸港をユーザーフレンドリーな港とすべく、いろいろな場を通じて振興策を打ち出してきた。特に震災直後設置された「神戸港復興対策連絡会議」の場で、神戸港の復興について議論を重ねたが、その後97年にはこの連絡会議を関係官公庁、業界団体、労働組合など26団体で構成する「神戸港利用促進協議会」として発展的に改組し、港湾施設使用料の見直しや規制緩和、あるいは情報化の推進など分野ごとに利用促進策を打ち出してきたところである。

第1にトータルコスト削減の一環としての港湾施設使用料の減額である。日本のポートチャージは諸外国に比して高いと従来から言われてきているが、これに対応するため、岸壁使用料、クレーン使用料、荷捌き地使用料などの見直しや、初めて神戸港に入港する船舶、荷役日前の休日などに入港する船舶に対する入港料、岸壁使用料の減免措置などを実施し、一定のコストダウンを図ってきた。しかしながら、港湾でかかる費用いわゆる港費のうち施設使用料などの公共料金の占める割合は全体の15%から20%といわれている。そのため神戸市では、さらなるトータルコスト削減のため、港湾関連用地の賃貸料について、98年に平均8.9%、01年4月からは平均10.4%減額し、いっそうのコスト削減に努めているところである。

また、ポートアイランドと六甲アイランドを結ぶ港湾幹線道路の通行料について、98年2月に大型車400円を300円に減額したが、物流コスト削減にさらに寄与するため、01年11月から大型車の料金を小型車並に引き下げたところである。その結果、01年11月の大型車通行台数は、前年同月比で12%増加しており、一定の効果があったと考えている。

第2に規制緩和である。このうちもっとも大きなものは強制水先対象船舶基準いわゆるパイロット基準の緩和である。これまで神戸港では国際貿易港として外国の船舶が多数入港する観点から、300総トン以上の船舶にパイロットの配置が義務づけられていたが、大阪湾全体での統一した取扱を実現するため、関係機関とも協議した結果、98年7月以降は10,000総トン以上の船にのみパイロットの配置が義務付けられることとなり、基準が緩和された。

2000年1月から01年8月にかけての新規航路開設は23航路に上っているが、そのうち15航路は10,000総トン未満の船舶を使用した航路であり、パイロット基準緩和など利用促進策が少しずつ効果を見せ始めているのではないかと考えている。

これら施設使用料の減額と規制緩和措置がなされたことにより、貨物の集荷力、港の使いやすさや効率性など総合的に判断すると神戸港は、国内他港と比較して割安感が出てきているといえる。

このほか、00年11月から港湾運送事業法が改正施行され、これまで港運業を免許制としていたものを許可制に、港運料金についてはこれまで許可制であったものが届出制に改められており、適正な競争のもとに効率的な事業運営につながるものと思われる。また、01年12月には、港の24時間、元旦を除く364日オープンについて日本港運協会と労働組合との間で合意がなされ、日本の港湾の国際競争強化に寄与するものと期待されている。

第3に港の情報化である。

① 港湾管理者 EDI システムの導入

港湾を使いやすくするため事務手続きの簡素化が必要であり、そのためには情報化をすすめるなければならない。神戸港では港湾を使用する際に必要な申請書類の電子化に取り組んできたが、99年11月神戸港湾管理者 EDI システムの供用を開始した。これは他港に先駆けて、神戸港を利用するために必要な9種類14帳票について、その申請をホームページ、電子メール、ファックスなどで可能としたもので、01年第1四半期の実績では、全体の85%が電子化した申請

で行われている。

② 神戸港メールマガジン

これまで神戸港ではホームページを設置し、必要な情報を提供してきた。しかしながらホームページは情報が一方的であり、相手のアクセスを待ってはじめて情報提供ができるシステムであるため、関心がなければなかなか神戸港の情報に接することができない。こうした欠点を克服し、最新情報を的確に相手に伝え、また双方向性を確保するため、01年6月から神戸港メールマガジンを発行している。月刊で、1,400か所程度に配信しているが、最新の航路情報、企業進出情報のほか、不動産斡旋情報なども盛り込んでいる。これまでのところ、読者からの問い合わせも多く、ユーザーとのコミュニケーションのひとつの形として、定着しつつある。

第4に神戸港への企業誘致についてである。これまで神戸港の港頭地区では船会社、港運会社、倉庫会社など一定の免許を持った事業者に限って立地を認めてきたところであるが、98年7月からこの制限をなくし、海上貨物が50%以上見込める事業者であれば進出を認めることとした。これによって事実上神戸港での立地の門戸が拡大され、これまでに39社の進出があったうち、19社がこの要件緩和によって進出をしている（表6）。

たとえば、中古車のオークション会場である兵庫オートオークションは、現在新港東埠頭に約10ヘクタールの敷地を持ち、毎週1回約5,000台のオークションを実施する世界最大級のオークション会場となっている。その結果毎週150台あまりの海上貨物を生み出し、神戸港の港勢拡大と雇用拡大に大いに寄与している。

なお、01年4月からは、ポートアイランド2期の港湾関連用地について、定期借地権制度や4年間で2年分の賃料を減額する大幅な傾斜減額制度を導入するなど、進出企業のインシヤルコストを削減するためにインセンティブの強化に努め、幅広い企業の進出を期待しているところである。

表6 港湾関連用地・企業立地状況 平成13年8月末日現在

1 再開発3ふ頭

①摩耶ふ頭(埋立竣工:平成9年4月) 全体面積 134,500㎡

企業名	処分年度	面積	要件緩和
(株)日新(伊藤忠食品)	平成10年度	4,140㎡	
(株)日新	〃	6,615㎡	
(株)藤岡倉庫	〃	3,730㎡	
(株)神港パレットサービス	〃	4,923㎡	○
(株)廣記商行	〃	5,940㎡	○
(株)リキコーポレーション	〃	6,000㎡	○
(株)若葉商会	〃	2,500㎡	○
摩耶共同作業(株)+(株)協栄運輸	〃	3,622㎡	
(株)日新(トイザラス)	平成11年度	35,700㎡	
西尾レントオール(株)	平成12年度	4,689㎡	○
栄興陸運(株)	平成13年度	2,400㎡	○
11社		80,259㎡	

②新港東ふ頭(埋立竣工:平成10年8月) 全体面積 179,702㎡

企業名	処分年度	面積	要件緩和
大海運輸(株)	平成10年度	4,000㎡	
兵庫オートオークション(株)	平成11・12・13年度	100,919㎡	○
日本食品開発促進(株)	平成11年度	4,260㎡	○
カネキ酒販(株)	〃	3,300㎡	○
メヴィウス	平成13年度	2,000㎡	○
ホンダ中古車販売	〃	16,500㎡	○
6社		130,979㎡	

*兵庫オートオークション(株)の11年度処分面積:52,910㎡ 12年度処分面積:24,883㎡ 13年度処分面積:23,126㎡

③兵庫ふ頭(埋立竣工:平成9年11月) 全体面積 44,600㎡

企業名	処分年度	面積	要件緩和
川西倉庫(株)	平成10年度	7,503㎡	
岡山県貨物運送(株)	〃	10,167㎡	
神戸中央市場輸送事業協同組合	平成11年度	10,000㎡	
イナガワ運輸事業部(株)	〃	2,000㎡	○
イナガワ運輸事業部(株)+三田商店	平成12年度	876㎡	○
山口運送(株)	〃	2,000㎡	○
6社		32,546㎡	

2 ポートアイランド第2期(全体埋立竣工:平成15年度) 全体面積 820,000㎡

企業名	処分年度	面積	要件緩和
(株)上組・(株)良品計画	平成9年度	23,000㎡	
(株)伊藤ハム	〃	6,000㎡	
福山通運(株)	〃	20,000㎡	
港湾短大	平成8・9年度	20,000㎡	
神戸税関	平成12年度	14,000㎡	
環境局	〃	2,800㎡	
6社		85,800㎡	

3 既存ふ頭

ふ頭名	企業名	処分年度	面積	要件緩和
兵庫ふ頭	ホクセイ食産	平成10年度	519㎡	○
兵庫ふ頭	ワールドシステム	〃	1,053㎡	○
六甲アイランド	(株)大本紙料	平成11年度	4,985㎡	
六甲アイランド	室尾冷凍運輸(株)	〃	6,600㎡	
ポートアイランド第1期	(株)出光興産	〃	4,830㎡	
ポートアイランド第1期	(株)ギルド	〃	2,640㎡	○
東神戸フェリーセンター跡地	(株)オートバックスセブン	〃	26,067㎡	○
兵庫ふ頭	ワールドシステム・フレックシュアランスポート	平成12年度	620㎡	
六甲アイランド	トナミ運輸	平成13年度	1,125㎡	
9社			48,439㎡	

4 その他

ふ頭用地	企業名	処分年度	面積	要件緩和
PC7・PC8の一部	日産自動車(株)	平成12年度	17,000㎡	○

日産自動車の全体面積:120,000㎡
○…進出資格要件緩和(海貨50%基準等)で進出

合計:39社(395,023㎡)
【進出資格要件緩和による進出 19社(205,586㎡)】

4 より利用しやすい港を目指して

以上のように、震災以降神戸港では、トータルコストの削減、利用しやすい港を目指して、さまざまな施策を講じてきており、新規航路の開設や企業進出に見られるように一定の効果が出ていると考えている。しかしながら取扱貨物量を増やし、港における雇用の増加を図るために、更なる施策の展開が必要である。

これらの施策の体系的な方向付けについては、「神戸港21世紀懇談会」などで、今年度中になされる予定であるが、ここでは、その中で重要なものをいくつか取り上げて整理してみたい。

(1) トータルコストの削減

トータルコスト削減に向けた重要な取り組みとして、この1月から実施したのが神戸港埠頭公社バースのリース料引き下げである。埠頭公社のバースは公共バースと異なり、ユーザーのリクエストに応じて埠頭公社が国、港湾管理者などからの借入金によってバースを整備し、それを基本的には船会社などに定額で専用的にリースする仕組みである。したがってバースで取り扱う貨物量が増加すればコンテナ単位あたりのコストが減少し、ユーザーにメリットが生じるのであるが、取扱貨物量が減少している現状では逆に単位あたりのコストが上昇しているのが実情である。コンテナの約85%が公社バースで取り扱われている神戸港ではユーザーへの影響が大きいため、リース料の引き下げは重要かつ緊急の課題であり、公社が中心となって鋭意検討をすすめた結果、02年1月から公社管理のコンテナバースで平均30%のリース料を引き下げることにした。これによってコンテナ1本あたりのコストは十分に競争力のあるものとなり、貨物を引き戻す大きな手段として機能するものと期待している。

これにあわせて取扱が増加した貨物に対するインセンティブなど、新たな施策もうちだしているほか、港湾関連用地の賃貸料についても一層の引き下げに向けて検討をはじめするなど神戸港におけるトータルコストの削減が進みつつあるといえる。

(2) ポートセールスの強化

これまでも神戸港では職員総ポートセールスの実施など神戸港のユーザーである荷主を中心にポートセールスを実施し、神戸港の最新の情報を伝え神戸港の利用を呼びかけてきた。国内においては、今年度は特に、名古屋港、大阪港、あるいは瀬戸内海の地方港へシフトした可能性のある貨物をターゲットにおいて、港運、倉庫、船会社など港湾関係者とチームを組んできめ細かいセールス活動に取り組んでいる。ポートセールスは港湾管理者だけで実施するには限界があるため、やはり港湾関連業界と一体となっていくことが重要である。そこで、ポートセールスについての戦略を港湾関係者が一体となって検討するため、関係者からの参加を得て「神戸港ポートセールス戦略チーム」的なものを早期に発足させ、効果的なポートセールスに結びつけていきたいと考えている。

また海外については、毎年定期的に港湾管理者、神戸港埠頭公社、港運、倉庫、船会社・商社など港湾業界の代表とともに海外ポートセールスミッションを派遣して海外の船会社や航路の誘致活動を実施しているところであるが、ミッション形式の海外ポートセールスについてさまざまな意見があり、今後は対象地域や方法などについて必要な検討を加えたい。

(3) 港頭地区での貨物創出

港頭地区での貨物の創出については、これまで、進出できる業種の拡大など規制緩和によって企業立地がすすみ、一定の成果を収めてきたが、引き続き物流関連企業の誘致に努めるとともに、自動車関連産業や港頭地区でのリサイクルシステムなど貨物を作り出す仕組み全体をターゲットにした誘致を進めていきたい。

① 港湾関連用地への企業誘致

神戸港の港頭地区には広大な背後地がある。先にもふれたように、震災後くし型の突堤間を埋め立てて、物流業務用地を生み出しているほか、ポートアイランド第2期地区には82ヘクタールの港湾関連用地がある。これらの用地を十分活用して、西日本全体をターゲットにした輸入物流センター、あるいはオートオークション会場のような移出、輸出貨物関連施設など、港頭地区で貨物を

創出できるような施設や事業所を誘致する必要がある。

そのため、港頭地区に進出できる企業を船社、港運、倉庫など一定の免許業者から海上貨物が50%以上見込めれば業種は問わないこととして規制緩和をはかってきたほか、99年には大規模な卸売りや小売、一定の加工処理が可能な特別ゾーンを設定するなど一層の規制緩和を実施している。

また、先にも述べたが、01年4月からは、定期借地権制度や、4年間で2年分の賃料を減額する大幅な傾斜減額制度を導入して、できるだけ企業のイニシャルコストの軽減を図っている。

今後は、工場等制限法見直しなど、一層の規制緩和を視野に入れて、ひきつづき企業誘致を進めていきたい。

② 自動車関連施設の誘致

神戸港は国際コンテナ港湾として発展し、港自体の整備もコンテナ貨物中心に行ってきた。しかしながら港湾で取り扱う貨物はコンテナだけでなく、石油、鉄鋼、化学品など日本の高度成長を支えた資源はコンテナ以外の手段でも運ばれている。神戸港でも鉄鋼関連や穀類あるいは青果物などにはコンテナ以外の貨物もあり、その比率も高い。

最近神戸港において、コンテナ貨物以外でその取扱が増加しているのが、自動車である。新車については、従来からのユーザーであるダイハツ、新規に神戸港に進出した日産自動車などがあり、中古車については、兵庫オートオークション、ホンダオートオークション、あるいは、中古自動車の輸出業者であるメヴィウスなど進出が相次いでおり、01年には400千台の自動車を扱う見込みである。こうした傾向に鑑み、今後は、神戸港で新車、中古をとわず、自動車、建設機械の取扱いを増やすように業界に働きかけ、必要な環境整備を行うとともに自動車船、RO-RO 船の増便をはかり、西日本における自動車、建設機械関連のセンターを目指したい。

③ 次世代自動車リサイクルシステムの港頭地区での受け入れ

循環型社会の構築に向けて、港湾におけるリサイクル（静脈）物流が新しい港の役割として注目されているが、神戸港でもその重要性に鑑み、港頭地区で

のリサイクル物流事業の受け入れを検討している。現在、神戸市環境局が検討している環境調和型産業・技術導入育成プログラムである、「エコテック21」に基づいて、財団法人新産業創造研究機構が自動車のリサイクル事業を神戸港で展開すべく、事業化を進めているところである。

神戸港は、瀬戸内海を中心とした豊富な内航海運、兵庫オートオークションや日産自動車など自動車関連企業の立地など使用済み自動車のリサイクルに適した条件がそろっており、神戸市としても単に場所の提供にとどまらず、循環型社会実現のための先導的役割を考慮して、都市再生本部、国土交通省、経済産業省、環境省など国と連携し、総合的な施策を展開していきたいと考えている。

すでに国もリサイクルポートに取り組み始めているが、神戸港はその有力な候補として注目されている。

(4) IT 化の推進

港湾の情報化については、全国に先駆けて神戸港港湾管理者 EDI を導入し、手続きの簡素化、ワンストップ化をすすめてきたが、今後はこれをさらに推進する必要がある。

まず第一に、神戸港港湾管理者 EDI システムと税関 EDI である Sea-NACCS 等他の EDI システムとの連携による官庁手続きのワンストップ化をすすめたい。これについては、すでに実務的な検討がなされており、02年1月中旬には実現する見込みになっている。第二には、荷主・船社・海貨業者等民間業者間における貨物情報の交換の効率化である。これら情報交換は書類ベースのやり取りが多いことや各社の個別システムへの二重入力などの問題があり、これを効率化することによってコスト削減がはかれるものと考えている。たとえば、シンガポールの Port Net, Trade Net, 韓国の KL-NET, KT-NET 等、アジア主要港ではすでにわが国より進んだ港湾物流 EDI のネットワークシステムが稼動しており、神戸港も早急な対応を迫られている。

こうした状況をふまえて、神戸港では01年度「神戸港 IT 調査研究会」を設置し、港湾物流 EDI にかんする官民合同の勉強会を行っている。現在、港湾

事業者へのアンケート調査をはじめ、貿易金融 EDI や各企業相互間における港湾物流 EDI の先進的システムの研究を通じて、神戸港における IT 化の課題の把握に取り組んでいるところである。

(5) 港湾空間の再開発

港湾の効率的経営のためには、現在神戸港で供用中のコンテナバース、ライナーバースの効率的使用が不可欠である。特に近年の船舶の大型化に対応して、神戸港では-15メートルの大水深高規格バースを船社などの要請に応じて整備し、その需要にこたえてきたが、一方で-12メートル級のバースが時代の要請に合わなくなってきており、その活用が今後の効率的経営のための重要な課題である。

そのため、まずポートアイランドの東側 7 番から 9 番のコンテナバースの再開発を手がけた結果、01年には日産自動車が開西地区の車両基地として約12ヘクタールを使用開始し、コンテナバースの再開発の成功例として注目されている（図1）。

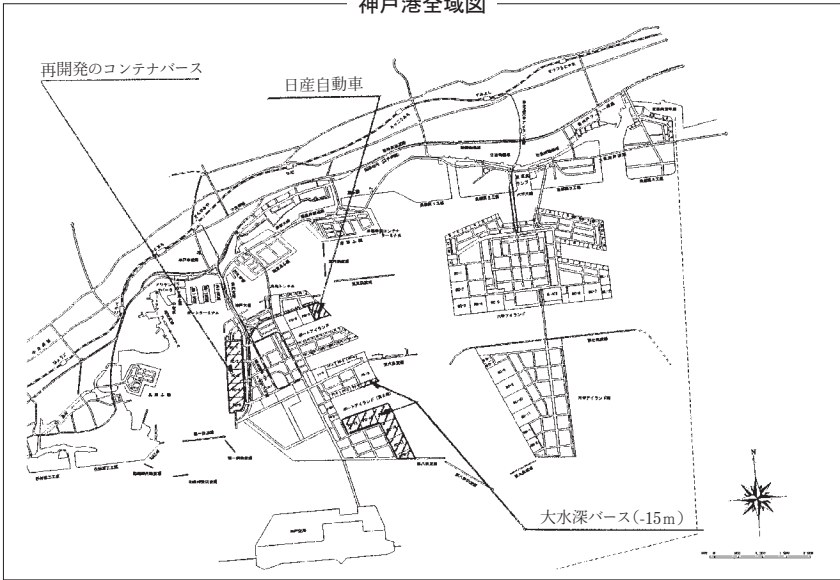
続いて、ポートアイランド西側の1番から5番についてもコンテナバース以外の用途に転用することとし、現在国土交通省とも協議しながら、再開発計画を検討しているところである。当該地は神戸港の中心に位置し、対岸には神戸のウォーターフロント開発の先導的役割を果たしたハーバーランド、メリケンパークがあるなどめぐまれた立地条件にあるため、住宅や集客などの都市機能も含めた総合的なウォーターフロント再開発が望ましいと考えられる。

ポートアイランドのコンテナバースの再開発による港湾空間の再配置は神戸港の港湾経営の効率化につながるものとして期待しており、積極的に推進してゆきたい。

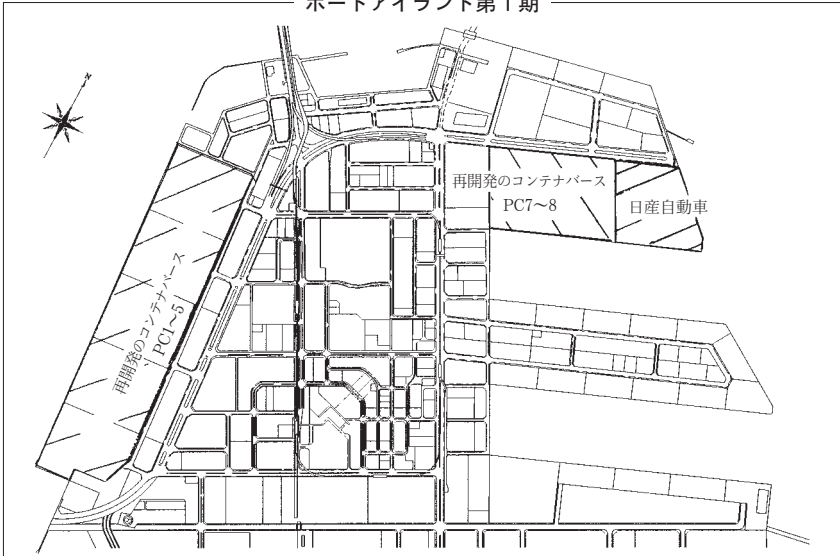
神戸港全体としては、ポートアイランド西側のコンテナバースを都市的用途に転用し、新港地区、中突堤地区、ハーバーランド地区も含めて多様なウォーターフロントとして再開発をすすめる一方、ポートアイランド東側から六甲アイランドにいたる東部地域はコンテナバースを中心とする物流機能の集約、強化に努めたい。

図 1

神戸港全域図



ポートアイランド第 1 期



5 おわりに

本稿では、物流構造など神戸港を取り巻く環境が激しく変化するなかで、神戸港を活性化させるために何をなすべきかについて考察した。とりわけ、重点的に取り組むべき課題として、トータルコスト削減、ポートセールスの強化、港頭地区での貨物創出、情報化の推進、港湾空間の再開発などをとりあげ、今後の展開を述べさせていただいた。

神戸港の復興のためには、港湾管理者はもとより、関係官公庁、船社、港運業界、倉庫業界、海貨業界など港の関係者が適切な役割分担のもとに力を合わせなければならないし、なによりもひろく市民のみなさんの港に対する理解を得ることが重要であると考えている。

今後とも神戸港の復興のため、関係各位のご指導ご鞭撻をお願いしたい。

潮流

ナノテクノロジー 再生医療 電子市役所 ニュー・パブリック・マネジメント

▨ ナノテクノロジー

1 はじめに

現在、私たちはデータの計算や分析を行ったり、ネットワークに接続したりするためには、ノートパソコンなどの機器を手にする必要があるが、この概念はいつの日か時代遅れのものになってしまうかもしれない。将来は計算能力やインターネットの膨大な情報も、現在の電気やガスと同様に、私たちの周りのあらゆるところに存在するようになる。日々拡充し続けるネットワークのインフラも、そのための一役を担うであろう。しかし変化をもたらす原動力となるのは、主に小型化技術の劇的進展である。将来は今日の最も小さな電話やコンピューターでさえ、あきれるほど大きく見えるようになることだろう。ハイテクは既に原子レベルの時代に突入しつつある。世界中の企業、大学、政府の研究室の科学者たちは、顕微鏡でしか見えないようなスイッチや、すべてが原子や分子の構成部品からなっているコンピューターを作成しようと研究を続けている。この技術を称して「ナノテクノロジー」と呼んでいる。ナノテクノロジーは、機器を非常に小型化したり、あるいは、もしかしたら完全に消失してしまうことができる。まるでSF小説の世界の中のようなことがこれから実際に起ころうとしているのである。

2 ナノテクノロジーとは？

ナノメートル (nm) は、 10^{-9}m (百万分の1mm) を指し、ちょうど分子の大きさに相当する。ナノテクノロジーとは、「原子・分子のサイズや精度でものを加工し、組み立て、1つの機能を持つユニットを形成する技術」と定義することができる。従来技術の多くが、ミクロないしそれよりも大きな精度で制御していたことと比べると、まさに桁違いの技術である。ナノの世界を支配する物理法則は量子論で、通常のマクロな世界像とは大きく異なった世界が展開している。

3 なぜ注目されているのか？

ナノテクノロジーはなぜ注目されるのか？それは、マクロな視点からよりミクロな世界の追求という従来の延長線上での技術開発アプローチには、もはや限界があるからなのである。例えば半導体の分野では、これまでの原理に基づく素子は50nmで限界に達してしまう。これは、回路の線幅を小さくすると、回路を構成する絶縁膜の厚さが極端に小さくなり、トンネル効果により絶縁機能が破壊されるからであるといわれている。すなわち、多くの分野で従来の技術からのブレイクスルーがなければ次の段階に進めない状況に来ているのである。そしてさらに重要なことは、ナノテクノロジー

が本質的に量子論が支配する世界を前提としていることだ。従来の技術はマクロ世界に軸軸をおいて量子効果を応用していたに過ぎないが、ナノテクノロジーの本質は、量子革命をもたらすブレークスルーテクノロジーである。21世紀は「光」、「高度情報化（コンピューター）」、「バイオ」の時代であると言われているが、量子効果が支配するミクロ世界の現象はそれらを直接支配することができる。ナノテクノロジーは、次世代オプトエレクトロニクスや光触媒などの「光革命」や新世代スーパーコンピュータや高度情報ネットワークシステムなどの「コンピュータ革命」さらに遺伝子人工組み立てや加齢制限などの「バイオ革命」までをも引き起こす可能性がある。そのためナノテクノロジーは21世紀のキーテクノロジーとされているのである。

4 課題

ナノテクノロジーは、もはや「夢」の段階の話では無く、いかにしてこれを実用化していくかが課題となっている。既に光革命やコンピューター革命の分野においては、現在の基礎研究の延長線上にナノテクノロジーが実用化された未来像を描くことができる。分子合成の分野でも分子レベルの歯車やベアリングまでの合成に成功し、さらにミクロンオーダーの機械までも実現している。しかし、ナノテクノロジーの中で最も困難な課題は、外部から制御可能な分子マシンの実現である。動くことと動かすことは大きく異なる。ナノオーダーの分子マシンをいかに動かすかそしてそれをどうやって操縦するかが大きな課題なのである。現在分子マシンの制御方法として最も有力と

考えられているのは、光技術の活用である。

5 おわりに

ナノテクノロジーは、非常に大きな可能性を秘めた近未来の技術だが、まだまだ極めて基礎研究の段階である。今後、ナノテクノロジーが産業につながっていくまでには、基礎研究のさらなる充実、企業における産業化に向けた取り組み、それを支援する大型投資、政府による国内ナノテック産業の継続的な支援などが必要である。

再生医療

1. 背景

現在、肝不全や心不全など慢性的臓器機能不全疾患に対しては、臓器移植又は人工臓器による治療しか有効ではないが、臓器移植には常に拒絶反応、及び深刻なドナー不足という問題を、また人工臓器による治療も生体機能代替性、生体適合性という問題を抱えている。

2. 概要

再生医療とは、体を構成するさまざまな臓器や組織を思い通りに作り出し患者に移植することにより、病気やけがを治療する次世代の医療技術で、これにより、疾病などで失った臓器や組織の機能を取り戻すことが可能となる。1998年アメリカの研究者によって ES 細胞の培養に成功したことが発表され、現在、どのような条件のもとで、どんな特定の機能を持つ細胞になっていくのかという研究が急速に進んでいる。将来的には、パーキンソン病、心筋梗塞、脊椎損傷、白血病、糖尿病、肝臓病など、さまざまな病気の治療への応用が期待され

ているが、既に皮膚や骨の分野においては組織移植として実用化されている。

カギを握るのはどんな細胞にも育ちうる潜在力を秘めた「幹細胞」である。成長した生物の細胞は、普通は特定の役割を担うように機能が限定されており、分裂増殖しても胃の細胞は胃の細胞、皮膚の細胞は皮膚の細胞にしかならないが、組織や臓器に成長する元となる細胞である幹細胞の中で、ほとんどの種類の組織に分化することができ、増殖能力も高いことから万能細胞と呼ばれているのが「ES細胞」である。受精後5～7日程度のヒトの受精卵は、胎盤になる外層の細胞の部分と将来的にさまざまな臓器に分化していく内部の細胞の2つに分かれているが、この胚を破壊して内部の細胞を取り出し、ES細胞とするものである。(なお、外層の細胞には独自で分化していく能力はないので、このとき死んでしまうことになる。)このES細胞を体外でうまくコントロールして育てることができれば、自由に臓器などをつくるが可能になる。

3. 展望

世界の細胞組織培養臓器の潜在市場は約50兆円、わが国の市場規模も25年には1.8兆～2兆円になると予測されており、市場の大きさからもベンチャー企業の活躍、新規産業確立の可能性は非常に大きいと言える。再生医療は臨床医学、基礎医学以外に分子細胞生物学、発生工学、細胞工学、組織工学、材料工学などのほか、生命倫理学、法律学、医療経済学等を包括して成立する領域であるが、わが国政府も99年1月に「バイオテクノロジー産業の創造に向けた

基本方針」を申し合わせ、バイオ関連研究開発事業を「ミレニアムプロジェクト」として国家戦略が構築され、実行に着手したところである。

神戸市においても、神戸医療産業都市構想の中核施設である「先端医療センター」では、文部科学省の特殊法人である理化学研究所が整備・運営する「発生・再生科学総合研究センター」と連携し、京阪神の第1級の研究者、製薬・バイオ関連企業、地元企業の参画を得て、再生医療の臨床応用についての共同研究と産業化に向けた取り組みを開始している。

01年11月、ヒトの受精卵からES細胞をつくる研究に対し、京都大学において国内で初めてゴーサインが出され、国の最終承認を得た上で02年春にも研究に着手するほか、「米国産」細胞を使って、東京大学や大阪大学なども研究に乗り出す見通しである。

4. 課題

ヒトの受精卵が分裂を始めた初期段階の胚から取り出すES細胞は、生命の芽生えの受精卵がもともになるため、取り出すときに授精した胚(初期の赤ちゃん)を殺してしまうことから、研究や利用上の倫理が問題となる。

文部科学省はヒトES細胞の樹立と使用の指針案をつくり、内閣府の総合科学技術会議(議長:首相)に諮問していたが、同会議の生命倫理専門調査会は01年11月、基礎研究に使用できる胚について定めた指針に関する答申案(①不妊治療で不用になった受精卵を使う、②受精卵提供者に十分な説明を行い同意を得る、③研究計画の二重

審査を行うなど)を了承した。答申案は同会議の本会議に報告後、文部科学省が01年12月5日までに指針をまとめて施行することになる。

ES細胞研究の先進国であるイギリスではヒトの胚性幹細胞を利用して臓器や組織をつくり、病気の治療に用いる研究を認める法律が01年1月に成立し、またアメリカでは、ブッシュ大統領が01年8月に「ES細胞についての研究」に対し限定的ながら連邦政府予算を支出することを承認すると発表した。なお、ドイツでは人間の胚を実験に使うこと自体を禁じ、刑事罰を設けている。

いずれにせよ、進展の目覚ましい生命科学の分野において、わが国が国際競争の先頭に立てるよう、着実かつ早急な研究が望まれる。ただ、クローン人間作成については法律で禁止し、ES細胞研究については指針で規制されているという実情に鑑み、少なくとも、どこでどんな研究が行われ、どういう成果があがっているかを全て公開し、研究者が国民に対し十分な説明責任を果たすことが重要であると思われる。

❧ 電子市役所

1. 電子政府と電子自治体

電子政府と電子自治体は、国民の利便性の向上、行政の簡素効率化や透明性の向上に資するため、ITを活用して中央省庁、都道府県、市町村役場をネットワークでつなぎ、行政手続きをインターネット等で行うことをいう。具体的には、行政情報の電子的提供、申請・届出手続の電子化、文書の電子化、ペーパーレス化及び情報ネットワークを通じた情報共有・活用に向けた業

務改革等を重点的に推進し、平成15年度までに電子情報を紙情報と同等に扱う行政を実現する。

行政機関内部の文書を電子化することで、迅速で正確な情報の共有化や事務の簡素化、効率化を促進する。また、行政機関相互(G2G)だけでなく、行政と企業(G2B)及び行政と国民(G2C)の取引や、情報交換等にも利用できる。

電子政府は、平成9年の「行政情報化推進基本計画」で初めて提唱され、その後、平成13年1月に発表された「e-JAPAN戦略」で重点政策分野にあげられている。

行政の電子化が必要とされる背景には、IT革命や経済のグローバル化に加えて、情報公開や住民参加など地方分権の進展、地方行財政改革など、地方自治体を取り巻く環境が大きく変化していることにある。

国のプロジェクトである電子政府に併せて、各自自治体が独自に取組んでいるのが電子自治体である。両者は、総合的な行政情報化を連携して推進していく上で、密接不可分な関係にある。

2. 電子市役所の概要

電子市役所を支えるインフラは、「総合行政ネットワーク(LGWAN)」と「住民基本台帳ネットワークシステム(住基ネット)」および電子認証(LGPKI)システムである。

LGWANは、中央省庁、都道府県庁、市町村役場の3階層のLANから構成されるインターネットを介さない行政機関専用の巨大なネットワークである。LGWANを通じて、行政機関は電子文書の交換を行う。平成13年10月から、47都道府県と政令

指定都市において運用を開始し、平成15年3月までに全ての市町村役場を LGWAN につなぐ予定である。

住基ネットは、住民票データベースにネットワークを介してアクセスすることで、住民票の交付、転入・転出届が容易に処理できる。処理にあたっては、国民各個人につき「住民票コード」と呼ぶ11桁の数を割り当てて、氏名、生年月日など住民票データの一部を全国サーバーで一元管理する。住基ネットは LGWAN と同様に中央省庁と地方自治体をつなぐが、市町村から都道府県、都道府県から全国という上位階層のネットワークを経由せず、市町村役場間で直接データ更新ができる点で LGWAN と異なる。平成15年8月には、住民が住民票の交付を受ける際に必要な情報を記録してあるICカード「住民基本台帳カード」が国民に配布され、住民票発行にはこのカードが必要となる。

電子認証（LGPKI）は、住民や企業と行政間でインターネットを介して文書交換をする際に、行政組織及び職責の認証と、申請者たる住民の身元確認を行う個人認証があり、自治体が認証局を設置する。また、行政が電子入札や電子調達を実施するにあたっては、応札してきた企業や調達先企業を認証局経由で確認する必要があるため、申請には印鑑に相当する電子署名を使い、認証局は印鑑証明書にあたる電子証明書を発行する。なお、LGPKI の認証は、総務省が設置するブリッジ認証局との間で相互認証を行う。

3. 電子市役所

電子自治体、即ち電子県庁や電子市役所

は、市民・企業に対する行政サービスの質的向上及び行政の効率的執行を図るため、IT を活用して行政経営を行うことをいう。利用者は、行政機関への申請・申告が一括して行えるワンストップ・サービスや、24時間365日利用が可能なノンストップ・サービスが受けられる。

電子市役所の構築には、次の3点からのアプローチがある。

第1に、市民・企業に対する行政サービスの電子化である。電子調達システム、情報公開システム、公共施設・生涯学習講座申込みシステム、住民票等各種証明書や許可書の電子申請システム、法人税等の電子申告システム、などがある。なお、法制度面では、「神戸市個人情報保護条例」等条例により個人情報の保護を行っている。

第2に、自治体内部事務の電子化である。文書管理システム、電子決裁システム、例規検索システム、福利厚生情報システム、建設情報共有統合システム、などがある。

第3に電子化に向けた基盤整備である。通信環境の整備、1人1台パソコン体制の充実、情報リテラシー向上のための人材教育・研修である。

神戸市において現在稼働している主なシステムは、業務系の基幹システムとして、住民記録、市税、国保、国民年金オンラインシステムなどがある。

情報系システムとしては、インターネットを介した高齢者福祉に関する情報提供を行う介護保険情報提供システム「神戸ケアネット」をはじめ、神戸港の出入港手続きが行える「神戸港港湾管理者 EDI システム」、市内の公共スポーツ施設の予約ができる「あじさいネット」、市立図書館の150

万冊の蔵書検索ができる「神戸市図書館情報ネットワークシステム」、153種類の市への申請書や届出用紙を自宅で取り出せる「申請べんり帳」等がある。また、市政情報を電子メールで提供する「神戸めるまが倶楽部」や、携帯端末を活用した情報提供も行っている。

4. 課題

電子市役所の実現には、以下の課題がある。

第1に、行政機関へのアクセシビリティ（利用のしやすさ）である。

即ち、行政情報は、基本的に市民の共有財産と捉えて、積極的な情報公開を図ることにより市民参画を促す。また、市民や企業が情報機器を利用する能力や機会の違いにより経済的・社会的な格差が生じるデジタル・デバイド（情報格差）を解消し、電子市役所のサービスを平等に享受できるように、利用しやすい端末の設置・指導や、情報の理解・活用能力（情報リテラシー）の向上が必要である。

第2に、ITを活用した自治体の経営改革の推進である。

現状の行政業務プロセス・人事・組織を見直し、再構築を行うために、情報システムや記録されている情報を不正利用や不正アクセスから保護し、全体方針としての情報セキュリティポリシーに基づく管理、文書管理システムの確立、個人情報保護条例や情報公開条例の改正・施行などの整備が必要である。また、行政評価による情報化投資の対費用効果分析も必須である。

第3に、IT活用による市民参画の推進や市民ニーズの把握である。

市民の政策過程への参加や、電子会議室、電子掲示板、電子メールの活用などにより、意見交換を促し、パブリック・コメント制度として整備する自治体もある。

電子政府や電子市役所は、自治体の物理的な境界を越えた行政サービスの利用を可能にするため、サービスの良いネットワーク上の自治体にネットワーク上の市民が集約され、電子自治体のサービスの優劣が生じる可能性を持つ。

従って、電子市役所構築は、自治体の行政サービスの向上や業務プロセスの改革だけでなく、地方自治の再構築である点に留意する必要がある。

/// ニュー・パブリック・マネジメント

1. はじめに

近年、地方公共団体が相次いで、行財政改革の中核として行政評価、PFIや公会計改革に取り組んでいるが、その理論的支柱として、いわゆる「ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）理論」が目ざされている。

NPMは1980年代半ば以降、英国、ニュージーランド、アメリカ、北欧などアングロサクソン系諸国を中心に地方レベルの行政実務の現場を通じて形成された革新的な行政運営理論であって、これら諸国の行財政改革で一定の成功をおさめたとされている。

NPMは行政の不要部分を廃したり、民間に移し、なお残る公共部門の中に民間企業における経営理念・手法、成功事例などを可能な限り取り入れ、行政部門の効率化・活性化を図る改革であり、肥大化した行政の事務量に対する懐疑がその根本にある。

2. 従来型の行政

従来行政システムでは、次年度業務を保証する予算編成と予算獲得が重要視され、その積算根拠となる個々の施策は計画段階で綿密な検討の対象となるが、いったん予算が認められれば、当年度は粛々と予算通りに施策を執行すればよく、決算も予算と対応しているかぎり問題となることはない。

このようなシステムでは、行政機関は法令を遵守して執行すれば当初の政策目標が達成されるため、事後評価システムが存在せず、民間企業でいうマネジメント・サイクル(Plan-Do-See)のSee(評価)が自動的に働かず、Plan-Doのみの無限連鎖が続くこととなる。

このように、従来の行政活動がカネ・ヒトの投入の確保に重点が置かれ、市民(顧客)にとって最も重要な行政活動の業績や成果には関心が払われなかった。しかし、1970年代の石油ショックを契機として、OECDの主要国では、経済成長が鈍化するとともに、財政赤字が拡大したため、肥大化・非効率化した政府部門を見直すことが大きな政策課題となった。

3. NPMの概要

NPMモデルの基本は、

- (1) 公共部門の統制の基準を民間企業と同様の「業績／成果」に置くものである。そしてそのための制度的な仕組みとして、
- (2) 市場による統制(民営化・民間委託、エージェンシー、発生主義会計など)
- (3) 顧客主義への転換(住民を行政サービスの顧客とみる)
- (4) 組織の簡素化(業務単位に対応した組織へ)

(5) 行政活動の一環として、組織的な評価手続の導入

(6) 事前評価としての情報公開と政策立案過程における市民や関係者の参加などを主な特長としている。

例えばイギリスでは、目標管理を効率的に行う観点から、中央省庁から執行部門をエージェンシーに分離し、企画部門と執行部門が分化された。エージェンシーの長官に予算、人事などについての裁量を与え、その業績や成果によって行政活動を統制しようとするものである。エージェンシーの長官は、行政の「責任者」というよりは顧客にサービスを提供する「経営者」となることが期待されている。

エージェンシーの長官ばかりでなく、行政機関上級管理職は公募が一般的となり、人事にも競争原理が貫かれている。そして契約という概念の中で、目標の設定、達成状況のモニタリングと評価、結果改善へのフィードバック、結果の説明責任といった一連のシステムができあがったのである。

イギリス、ニュージーランド等では下記の段階を経てNPMの導入と発展がすすめられた。

- 第1段階：政府の役割の見直し(民営化、民間委託、競争入札、PFI等)
- 第2段階：組織運営の改革(評価による統制)
- 第3段階：予算・財政のマネジメントの改革

4. NPMと行政評価

民間部門における商品の顧客満足度は、市場を通じて検証される。しかし、公共部門には、市場というチェック機能は自動的

には働かない。そこで、行政サービスの質や価値を評価する過程を組織的に作り出すことが必要となってくる。そのために、①事前評価としての説明責任、②事後評価としての「行政評価」が重要となる。また公共部門の業績測定の限界から、行政評価システムと公会計改革を連動させる必要がある。

5. 我が国の NPM の導入と課題

我が国の地方公共団体においても、評価制度、民間委託・PFI・エージェンシーなどの契約型システム、バランスシート導入など個別の手法の導入は、一応すすんでいる。

例えば行政評価については、都道府県で92%、政令指定都市で100%の団体が既に導入済、または試行中であり、市区町村レベルでは同じく9%であるが「検討中」の団体が47%となっている（H13.7末現在、総務省調べ）。

このように多くの地方公共団体がNPMを基調とする行政評価を導入している。しかし、目標設定があいまいな行政評価、市場原理の導入といっても十分に算出できない事業のフルコスト、縦割り組織の温存など、従来のシステムをそのままにして行政評価のみを取り入れてもその成果に限界があることが指摘されている。

我が国でも、

- 1) 組織のミッションは何か、ビジョンを明確化したうえでの組織改革
- 2) 行政活動のフルコストを把握するための発生主義会計導入
- 3) 業績と予算・財政の連携・統合
- 4) 行政の説明責任・透明性の向上

など行政全般の変革をすすめていく必要がある。

また、諸外国ではトップダウンにより強力で改革がすすめられてきたが、我が国の組織風土からは、トップダウンよりもミドル・アップ・ダウンによる改革の仕組みづくりが「日本型NPM」にとって重要である。

はじめに

昨年、当研究所では、既存のコミュニティが崩壊する中で、NPOやボランティア団体、婦人会など主として女性によって構成されている団体が、被災者が地域社会で新しく福祉コミュニティを形成していくうえで、大きな貢献をしていることに注目して、活動の方向性や解決すべき課題などについて提言を行った。1年を経過してこれらの団体の活動はますます活発化しており、今後の活動の発展が大いに期待されるところである。

反面、被災地のなかでも特に被害の大きかった地域などでは、元々活動の担い手となる壮年者や若年者層の割合が極端に低く、単なる人海戦術による活動では、支援を必要としている一人暮らしの高齢者や障害者などを支えきれないという現状も次第にクローズアップされてきている。また行政においても「地域見守り活動」などにより、高齢者や障害者が「孤独死」しないよう懸命の取り組みを行ってきたが、応急仮設住宅でケアを行っていた時と比較して、対象者の居住範囲が格段に広がり、個々の被災者の支援ニーズが多様化していることもあって活動に限界が生じている。

そのため、多様化した支援ニーズを満たしていくためには、地域の実情を最もよく理解している住民が主体となって活動し、行政やNPOなどが側面的に支援するシステムの構築が必要となっている。その際、担い手となる住民数が大幅に減少している中、情報収集や伝達などにあって省力化を可能とする地域情報ネットワークの導入・活用が不可欠となっている。

本研究では、これから本格的に復興しようとしている地域コミュニティを支えるにあたって、地域住民や団体が中心となって取り組んでいる地域情報ネットワークを活用したコミュニティ支援活動を中心に分析を行うこととする。その過程の中で、ネットワークのあり方や実際にネットワークを運営するにあたって、どのような課題が残されているのかを指摘し、課題克服のための方策や今後のネットワークの目指すべき方向性及び行政など他のセクターとの連携のあり方等について、提言を行っていきたいと考えている。

第1章 背景

1.1 被災者の人口移動

1.1.1 高齢世帯（被災者世帯）の分散化

昨年、当研究所において調査した「福祉コミュニティ形成における女性の活躍」において、①建築年次が古いほど、②長屋、木造賃貸住宅であるほど阪神大震災による被害は大きく、災害復興住宅における住民調査からも被災者において高齢者の割合が極めて高いことを指摘した。また、元々住民の中にしめる高齢者比率の高かった灘区、中央区、兵庫区、

長田区において震災の被害が大きかったことも、間接的に高齢者の被害が甚大であることを物語っている。

一方、震災後約5年を経た平成11年12月の調査（神戸市「震災復興総括・検証」研究会）によれば、神戸市9区の平成7年1月～平成11年12月における「高齢単身者率」及び「高齢夫婦世帯率」の変化を見ると、各区ともその割合が増加していることがわかる。その中で、従来は高齢者世帯の割合が低かった須磨区、垂水区、北区、西区など周辺区において、高齢者世帯の割合が大幅に上昇していることも特徴的である。

このことは、これまで以上に被災高齢者の分布が全市的に広がり、平成12年1月に応急仮設住宅の入居者がゼロになったこともあいまって、特定のエリアに被災者が集中して居住していることにより、効率的な支援を行うことができた行政や活動団体の支援のあり方に大きな課題を突きつけることとなった。

1.1.2 被害が大きかった地域での人口減少

一方、阪神大震災後に芽生えた「地域のことは自分たちの手で」を方針とする地域住民を中心とした活動も転機を迎えている。

震災による被害が特に大きかった地域においては、元来震災前から人口の伸びが停滞していた「インナーシティ」であった場所であることが多く、震災を契機として、人口流出に拍車がかかり、人口が大幅に減少している地域も見られる。

特に被害の程度が大きく、現在震災復興区画整理事業が行われている「兵庫区松本通2～8丁目」「長田区菅原通3～4丁目」「長田区御蔵通3～6丁目」を例にとり調査を行ったところ、軒並み人口が減少しており、菅原通3丁目、御蔵通3丁目、御蔵通6丁目では震災前と比較して7割も人口が減少している。

そのため、行政や外部の団体に頼らずに住民が主体となって、独居高齢者や障害者を支える活動を行おうとしても、住民自身の減少により活動が成り立たなくなろうとしている地域もある。

図表1 阪神大震災前後の人口推移（例）（単位：人）

町 丁 目	平成6年9月	平成8年9月	平成10年9月	平成12年9月	H6/9～H12/9 の減少率(%)
松本通2丁目	266	250	176	172	△35.3
“ 3丁目	361	301	225	178	△50.7
“ 4丁目	489	363	262	210	△57.1
“ 5丁目	393	274	219	212	△46.1
“ 6丁目	265	175	132	142	△46.4
“ 7丁目	152	99	67	98	△56.6
“ 8丁目	250	216	209	184	△26.4
菅原通3丁目	292	161	73	83	△71.6
“ 4丁目	354	280	214	171	△51.7
御蔵通3丁目	393	244	164	118	△70.0
“ 4丁目	268	157	116	133	△50.4
“ 5丁目	277	212	122	272	△ 1.8
“ 6丁目	364	243	154	104	△71.4

阪神大震災
(平成7年1月)

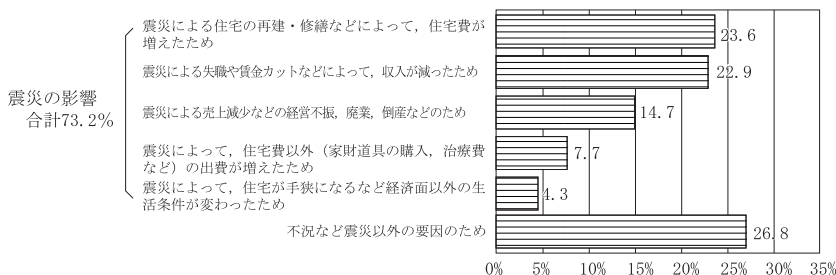
1.2 被災者の生活復興の状況

1.2.1 神戸市民の生活再建の状況と課題

神戸市では、震災後5年を経過する中で、震災からの復旧・復興とその経過について調査を行い、今後の政策に生かすため、「震災復興総括・検証」を行った。①生活再建、②安全都市、③住宅・都市再建、④経済・港湾・文化の4分野に分けて分析されており、市民1万人を対象に実施された「神戸市市民意識調査」やヒアリング調査、ワークショップなどの実施によって、市民の広範かつ詳細な生の声が報告されている。

市民1万人を対象とした「神戸市市民意識調査」の結果をみていくと、「世帯の生活が震災前と比べて低下している最大の原因は何か。」との設問に対し、震災による原因を挙げた人が73.2%となっており、不況など震災以外の要因とする人の26.8%よりも多くなっている。また、震災を要因とする人の中では、①住宅費の増加(23.6%)、②収入の減少(22.9%)などが多くなっている。また、年齢別に比較すると、高齢者ほど震災による影響を挙げる割合が高くなるとともに、住宅費の増加や震災をきっかけにした失職などによる収入減が生活を低下させているという認識が強いことがわかる。

図表2 震災前と比較して生活低下をもたらしている最大要因



出所：震災復興総括・検証研究会『神戸市震災復興総括・検証報告書(概要版)』

1.2.2 被災独居高齢者の生活上の課題・問題点

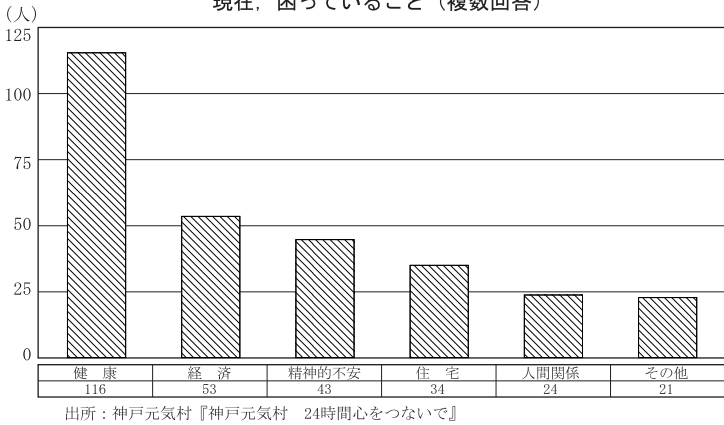
次に、神戸大学発達科学部の浅野慎一助教授等が行った調査「阪神大震災被災者の生活・意識とベルボックスセンターの役割」により、被災独居高齢者が抱える生活上の課題・問題点を分析する。この調査は全回答者のうち68歳以上の人々が87%を占め、また独居者が全体の74%を占めるなど、被災した独居高齢者の生活上の課題・問題点を把握するうえで極めて有用である。

結果の中で、「現在、何か困っていることがありますか。」の設問に対し、「ある。」と答えた人が70%を占め、また、「ある。」と答えた人にその内容を聞くと、①「健康」、②「経済」、③「精神的不安」、④「住宅」、⑤「人間関係」の順に多く、高齢者の特徴として、健康面への不安が大きいことを裏付けている。一方、「困ったとき、相談する方はどんな方ですか。」の設問に対し、「別居家族」と答える人が圧倒的に多く、独居高齢者がいざという時にすぐに対応できる「近所の人」の割合が低くなっていることは、地域コミュニティが希薄化していることを如実に示している。

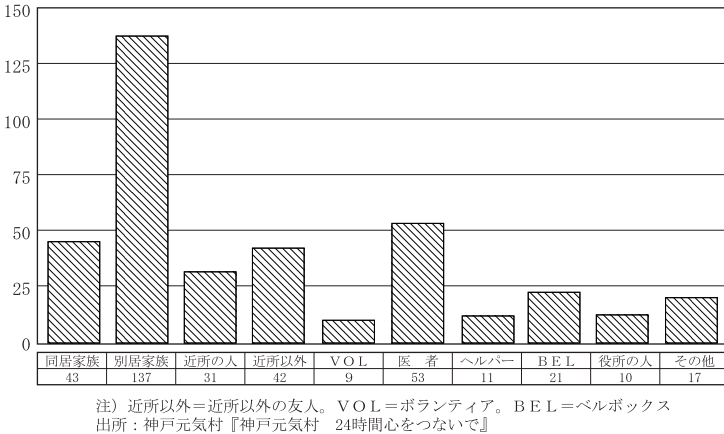
1.3 復興コミュニティを支える情報ネットワークの必要性

これまで見てきたように、震災後5年超を経過して、建物、道路などハードの復興は進んでいるにも関わらず、一人一人の生活の再建・復興は、それぞれの個別の事情に影響を

図表3 被災者の困りごと及び相談相手
現在、困っていること（複数回答）



困ったとき相談する相手（複数回答）



受けながら「まだら模様」の段階にとどまっている。特に、元来収入も低く健康にも不安を抱える高齢者などいわゆる「災害弱者」の生活再建・復興は思うように進まず、これまで以上に支えを必要としている。

一方、本来主体的に地域に在住する高齢者や障害者などを支えていくはずの地域コミュニティも、コミュニティ全体の希薄化や人口の大幅な減少によるコミュニティの崩壊などの現実直面し、かつての力をなくしている。

このような状況の中では、積極的に地域にかかわって地域コミュニティ活動を行う意思と能力を持った住民の数は極めて限られることとなるが、少数でもやる気と能力のある住民がいれば地域コミュニティ活動が有効に機能するようになることが重要であり、情報収集や伝達を行う際に大幅な省力化を実現したり、行政やNPOその他ボランティア団体な

ど、活動を側面から支援してくれる他のセクターと「横の連携」を行うためには、地域の特性に応じて工夫された「地域情報ネットワーク」の構築が不可欠となっている。

第2章 神戸市における地域情報ネットワーク構築に関する取り組み

以上のような背景もあり、神戸市ではこれまで様々な地域情報ネットワークの構築に向けた取り組みが行われてきた。それぞれの活動は、多くの被災者の生活を支えるなど意義深いものとなっているが、ここでは代表的な事例について紹介する。

2.1 リスpons協会神戸元気村「ベルボックスケアセンター」の取り組み

2.1.1 「神戸元気村」とは

「神戸元気村」は、震災直後の1995年1月に結成され、避難所での炊き出しや仮設住宅への引越し支援などを行う活動からスタートした。その後、後述する「ベルボックスケアセンター」による活動、寄付によって得られた米を各戸毎月3キロを目途に仮設住宅に無償で宅配する「3^{キロ}ライス神戸」活動など息の長い被災者支援を行うほか、1997年1月のナホトカ号重油流出事故における回収作業をおこなうためのボランティアの派遣や、高知市の集中豪雨による水害被災者支援活動を行ってきた。また、最近では、1999年9月の台湾震災における現地での支援活動や北海道有珠山及び鳥取県西部地震における現地での被災者支援活動など活動の場を国内外に広げている。

2.1.2 「ベルボックスケアセンター」の活動

神戸元気村の代表的な活動の一つであり、震災後5年超を経た現在でも続けられている活動として、「ベルボックスケアセンター」の活動がある。

ベルボックスは、予め登録している利用者が、緊急時や「相談・困りごとを聞いてほしい。」「とにかく誰かと話したい。」「と考えたとき、NTTの「シルバーホンあんしんS」システムを活用して、24時間ケアセンターに待機しているスタッフに連絡がつながる情報ネットワークであり、緊急時には消防局に救急車の手配を依頼したり、電話で相談を受けたり、内容によっては、「ご近所さん」と呼んでいる安否確認協力者に訪問・状況把握を依頼する「24時間安心・安全システム」である。2000年3月現在で、利用者数は300戸、平均年齢は76.4歳、世帯構成は80%（240戸）を独居者がしめており、まさに「独居高齢者のいのちを24時間支えるシステム」となっている。

行政機関による緊急連絡システムとは異なるベルボックスの特徴は、①緊急時の対応だけでなく、日常の「よろず相談」も引き受け、健康に不安があるだけでなく、精神的にも不安定となっている被災高齢者の「心のよりどころ」となっているとともに、②日常的な関わりとして、「お誕生日コール」、1か月に1・2回程度の「お元気ですかコール」、年に1・2回のペースで「利用者訪問」を行い、利用者との心の交流をこころがけている点である。

財政運営をみていくと、設置工事費や初年度の機械レンタル料は、神戸元気村が全国から受けている寄付によって賄い利用者の負担がゼロになるように運営されているが、2年目以降は機械レンタル料（年間4,788円）を負担することになる。1996年11月～1999年3月までの間は、民間の助成基金である「阪神・淡路コミュニティ基金」により総額2,960万円の助成を受けたが、同基金の事業終了後は、個人と団体からの善意の寄付金によってのみ支えられているため、慢性的な財源不足に悩まされている。

前述したベルボックスの利用者を対象としたアンケート調査によると、「ベルボックスにどんなことを望みますか。」との設問（複数回答）に対し、「具合が悪くなり、救急車を手配するとき」が84.6%と最も多く、次いで、「その他、緊急の事態が起きたとき（以下、緊急事態の対応）」が57.1%、「救急車を呼ぶほどではないが、病院に行きたいとき」が49.2%、「夜間・日曜・祭日等、他機関が休みのときで、困ったとき」が47.2%と多い。利用者にとっては、まず何より、様々な緊急時への対応、そして、24時間・年中無休の即時対応を求めていることがわかる。

一方、これらに比べれば少ないが、「定期的な電話がほしいとき」が34.3%、「悩みの相談相手がほしいとき」が20.1%、「ちょっとした気楽な話し相手がほしいとき」が17.7%をしめており、緊急時に限らない多様で日常的な役割も、一定の割合で期待されていることがわかる。

実際に1997年1月～1999年3月（27か月分）に利用者から発信された連絡（誤報やテスト発信を除く。）を内容別に見ると、89.5%（1,451件）が「話相手」を求めた連絡であり、「救急車の手配を求める連絡」の1.8%（30件）、「救急車手配以外の緊急発信」の8.7%（141件）よりも圧倒的に多く、日常利用ベースではこれらの機能が欠かせないものであることがわかる。

応急仮設住宅や災害復興住宅において高齢者などの「孤独死」が社会問題となるなかで、5年間つづけられてきた活動において、緊急対応や日常的な見守り活動により、多くの高齢者等の命を救ってきた実績を挙げており、今後も、発展的に継続されていくことが望まれる。

2.2 緊急通報システム「ケアライン119」の取り組み

2.2.1 「ケアライン119」とは

ケアライン119は、神戸市消防局が運営する緊急通報システムであり、急病、火災、事故などの場合に、身につけたペンダントか通報装置の押しボタンを押すだけで、自動的に消防局の「受信センター」（消防局管制室）に通報され、近隣協力者の駆けつけや、消防署からの出動により、すみやかに救護を行うシステムである。

2.2.2 ケアライン119の運用

2000年10月現在、ケアライン119の利用者総数は約3,700名となっており、2001年3月までには約4,000名に達する予定である。年間予算8,700万円で運営されており、通話料金を除いて、原則として無料で利用できる。「無料」であることもあって、毎年募集数を上回る申し込みがあり、消防局内の審査、調査の結果、緊急度が高いと思われる方から予算の枠内で機械の取り付けを行っている。

消防局が運用するシステムであることもあり、対象者を「ひとりぐらし又は長時間にわたって一人で過ごすことが多い高齢者や障害者」に限定するとともに、受信センターからの電話による要請により、容体の確認や救護活動などにおおむね5分以内に駆けつけてくれる「近隣協力者」2名を確保できることなどが条件となっている。

緊急通報は、一日4～5件程度で、年間約1,800回の通報があり、そのうち1～2件が緊急出動などが必要となる内容となっている。なお、緊急出動時はあらかじめシステム利用者の居住場所を登録しているためスムーズに出動場所を特定することに役立っている。

地域に住む高齢者や障害者を支える情報システムとして、さらなる利用者の拡大やサービス内容の充実が望ましいが、予算の確保や体制の充実など解決すべき課題も多いため、現在抜本的な見直しを検討されている。

2.3 災害復興住宅における緊急通報装置の整備

これまで見てきたように、NTTの「シルバーホンあんしんS」を活用した安全・安心システムが広がる中で、兵庫県や神戸市においても震災復興住宅の建設時に、予め「シルバーホンあんしんS」を設置した住宅を建設するようになった。設置対象の住宅は、高齢者向け「シルバーハウジング」の、1DKや2DKの間取り（ひとり暮らしを想定される住宅）の住宅であり、導入された機械は「ベルボックス」でレンタルされているものと同様である。なお、緊急通報先は入居者自身が選定して登録することとなっており、近親者や近所の人など入居者の判断に任されている。現在、約5,600戸の住宅に設置されており、登録された近所の人とのコミュニケーションに活用されるなど災害復興住宅の独居高齢者の安全・安心を守るシステムとして一定の役割を果たしている。

2.4 兵庫区松本地区の「24時間安心システム」導入への取り組み

2.4.1 兵庫区松本地区の現状

兵庫区松本地区は兵庫区中北部にあり、背後に六甲山系の豊かな緑を控え、兵庫区の商業・文化・ターミナル機能の中心である湊川地区に隣接する利便性の高い住宅地及び近隣商業地であった。しかし、戦前から残った狭小住宅の密集・老朽化や、道路・公園等都市基盤の不足などの課題を抱えていた。

当地区は、阪神大震災により約8割の建物が大きな被害を受けた。（全棟数641戸のうち、全壊全焼429戸、半壊88戸）そのため、1997年5月には住民によって「松本地区まちづくり協議会」が結成され、住民主体のまちづくりを行うための「まちづくり提案」を神戸市に提出するとともに、神戸市も住民の提案に基づき、震災復興区画整理事業（総事業費約176億円）を行うこととし、都市計画決定、事業着手、仮換地指定などを進めている。一方、震災前は2,000名を超える住民がいたが、平成12年9月段階で約1,200名（住民基本台帳登録数及び外国人登録数の合計ベース）となっており、平成6年9月と比較すると、45%も人口が減少している。また、住民による調査によれば、新たに住民に高齢者の多い震災復興住宅が立地したことなどもあり、60歳以上の住民が全体の60%をしめ、高齢者の一人暮らしの住民が非常に多い街となっている。

2.4.2 「(有)C.D.C.神戸」の設立

松本地区では震災復興区画整理事業が順調に進んでいるが、一方で、震災後の急激な人口の減少や独居高齢者の割合が上昇するなど、住民の生活再建を支援するとともに、独居高齢者等が地域で安心して暮らせるシステムが必要であることがわかってきた。

そのため、住民有志が中心となって、行政や住民活動では対応できない総合的な地域コミュニティサービスを提供するため、平成10年1月に「(有)C.D.C.神戸」が設立された。（C.D.C=Community Development Corporation）

C.D.C.神戸では、①「24時間安心サービス」（緊急通報システムを構築することにより、独居高齢者などに安全・安心サービスを提供する。）、②「コミュニティ情報サービス」（生活圏内にある商業施設や公共施設の情報を住民や関係機関に提供するサービス）、③「災害時情報サービス」（災害時に避難所の状況や被害状況などを行政、住民双方に伝達するサービス）を推進する事業と位置づけており、まず第一に「24時間安心サービス」を開始するための取り組みを行っている。

2.4.3 「24時間安心システム」導入への取り組み

「24時間安心システム」は、神戸元気村の「ベルボックス」システムを原型として、担い手をNPOやボランティア団体に頼ることなく、住民自らが担い手となって、運用を行っ

ていこうとする地域情報ネットワークである。

このシステムでは、利用者の家庭に設置された NTT の「シルバーホンあんしん S」のボタンが押されることにより、C.D.C 神戸のサーバーを経由して、近所の住民である「担当者」に通報されるシステムであり、担当者は利用者宅にかけつけるほか、場合によっては、消防・警察にも連絡を行うこととしている。

このシステムを運営していくためには、人件費、通信回線費用など年間約500万円の経費がかかるとされており、契約利用者からの年会費3,600円や広告収入などで賄う計画である。

現在、システム導入に向けて取り組みが行われているが、採算ベースに乗る程度に利用者確保することや緊急時に利用者宅にかけつける「担当者」の確保などの課題を克服したうえで運用が開始されることとなっている。

第3章 情報ネットワーク構築における課題・問題点

以上のように、神戸市では、震災後の被災者の支援ニーズや地域の状況変化に対応して、住民・NPO などが主体となって、先進的な情報ネットワーク構築によるコミュニティ支援のための取り組みが行われてきた。一方、これまでの取り組みは、取り組みに熱心な個人や地域の頑張りによって支えられてきた側面が大きいが、震災後5年を経過して、さらに長期的に運営を継続させていくためには、様々な課題や問題点が残されている。

これまで善意によって支えられてきた貴重な取り組みが継続されていくためにも、課題や問題点を一つ一つ解決し、最終的には、コミュニティを支える活動は一部の人が担うものではなく、「社会的意義の高い取り組み」として全住民的な合意の下に組みが行われることが求められる。

以下、主な課題・問題点を挙げる。

3.1 情報ネットワークを運営する財源確保の困難性

地域コミュニティを支える情報ネットワークを運営する資金を確保することが大変困難になっている。運営資金には、①スタッフなどの人件費、②事務所経費、③通信回線費用、④機械レンタル料、⑤通話料金などがあるが、元来、利用の対象となる独居高齢者や障害者などの経済的な負担力は弱く、⑤は本人負担にすることができても、④さえもサービス提供者が負担するケースも多く、①～③の経費については、利用料金として徴収することは、事実上困難である。

ベルボックスのように、日常的な「よろず相談」や「コミュニティ情報」など緊急情報に付加されたサービスを受けたいと考えている利用者でも、年間4,800円程度の負担でも重荷を感じて、利用に二の足を踏む現状からは、これまであまり取り組みが行われていないが、利用料金以外の収入の確保が切実な問題として浮かび上がってくる。

3.2 情報ネットワークを運営する人材確保の困難性

地域コミュニティを支える活動において、情報ネットワークを活用することにより、情報を収集したり伝達する活動において大幅な省力化を図ることができることは、先にも述べた。一方、緊急通報を受けたとき、利用者の自宅などにかける住民などの協力者の確保は必要である。

多くの独居高齢者等が、人口が急減している地域や極端に高齢化が進んでいる地域、災害復興住宅に居住するケースが多い中で、緊急時にすぐに利用者の自宅などにかけてくれる協力者の確保は至難の業である。

今後、協力者を確保するため、地元の自治会や婦人会などマンパワーを持つ団体などとの連携について検討するなど、これまで行われてこなかった方法による取り組みが必要となっている。

3.3 情報ネットワークが提供するサービス内容の再検討の必要性

少額でも料金などの金銭負担が生じれば、利用の増減には市場原理が働く。そのため、適正な利用料金を徴収して利用者数の確保を図るためには、日常から利用者がメリットを感じられるようなサービス内容が必要である。緊急通報システムによる高齢者・障害者の安全・安心を守るという究極の目標を大切にしながらも、日常的な利用者のメリットを演出する工夫が必要となってくる。

3.4 行政、NPO、企業など他のセクターとの連携の必要性

地域の高齢者や障害者の支援ニーズが緊急的に対応できることを必要とするものが多いことから、地域の情報ネットワークは、最終的には「ご近所さん」である地域の住民が主体的に運営していく必要がある。

一方、地域住民だけでは、情報ネットワーク立ち上げ・運営のノウハウ、財源、人材などが不足することは明らかなため、地域住民の主体性を尊重した行政、NPO、企業などによる側面的な支援・連携が必要である。

第4章 課題・問題点を克服するための方策（提言）

以上のように、住民主体の地域情報ネットワークを立ち上げ、運営していくことには多くの課題・問題点がある。現実の厳しさを見れば、どのような方策をとったとしても抜本的な解決につながるかは予断を許さないが、様々な方策を組み合わせることにより、課題・問題点の解決を図っていくことを提言していきたい。

4.1 情報ネットワーク運営の財源確保のための取り組み

4.1.1 利用料金有料化への取り組み

財源のことを考えるうえで、まず受益者である利用者から適正な利用料金を徴収することを考えていく必要がある。一方、利用者の中には経済負担力が弱い人が多く、利用料金だけで運営を賄うほど多額の利用料金を徴収することにも限界がある。

徴収する利用料金がどの程度が限度であるかを知るのに、前述した神戸大学の浅野助教授の調査の中で有用なデータが提供されている。ベルボックス自体の有料化は検討されていないが、「ベルボックスが月600円程度に有料化された場合、継続しますか。」との設問に対し、66.9%の人が「継続する」と答えたのに対し、「継続しない」と答えた人は26.8%にとどまった。ベルボックスのサービス内容を評価して、2/3の人が有料化されても継続する意思を示したことになるが、一方で、負担額が1,000円を超えるとかなり苦しくなるとする意見も多かった。

また、「継続しない」と答えた人の方が、経済的により厳しい生活環境にあるとも考え

られる。

そのため、財源確保策として、600～1,000円程度の有料化は必要と考えられるが、利用者の経済状態なども勘案しながら利用料金の減免制度もあわせて導入するなど、柔軟な料金体系の構築を行っていく必要がある。

4.1.2 自治会など地域の住民団体からの負担金徴収

住民における独居高齢者等の割合が高くなっている現在、地域で高齢者等の安心・安全を支えるためには、「自分自身の問題」として、すべての住民が負担を分かち合って支える仕組みが必要である。

兵庫区松本地区で導入が検討されている「24時間安心システム」においては、人件費、事務所経費、回線使用料など基礎的な年間経費総額500万円を賄うためには、利用者を1,000～3,000件と仮定し、他の収入を考慮すれば、利用者一人当たり月額1,200円程度で運営が可能と考えられている。そのため、600～1,000円程度の本人負担に加えて、「住民が互いに支えるライフライン」との共通認識のもと、自治会など地域の住民団体が利用者一人当たり数百円程度の負担を考えていく必要があると考えられる。

4.1.3 情報ネットワークの商業的な活用による広告料などの確保

利用者個人や地域の経済的基盤が脆弱な状況の中で、利用者や地域から徴収できる収入は、最大限でも日々の運営費用を賄う程度しか確保できない懸念がある。そのためそれだけの収入では、情報ネットワークを支えるシステムの導入や設備の整備等、よりよいネットワークを築いていくための将来に向けた投資資金は確保できない。

投資資金を確保するためには、他の収入源が必要であるが、利用者の同意のもとに、利用者データベースを商業的に開放し、広告料などを徴収することにより投資資金等の確保を行っていくことも一法である。なお、広告先のマーケティングとして行政広報や高齢者が日常的に買い物をする商店街など、利用者である独居高齢者にも一定のメリットがある情報となるように配慮することが望ましい。

4.2 情報ネットワーク運営の人材確保のための取り組み

4.2.1 自治会・婦人会などマンパワーを持つ団体との連携

高齢者や障害者等を対象に、緊急時に備えて24時間対応を行うためには、すぐに利用者宅にかけつけることができる近所に居住する住民による人的体制を整備することが不可欠である。

そのため、情報ネットワークの運営主体は、自治会・婦人会など地域で住民の加入者が多い団体との緊密な連携が不可欠であり、主として自治会・婦人会を通じてネットワーク支援者を確保していくことが求められる。

4.2.2 スペシャリストの活用

情報ネットワークに活用する情報システムを構築するためには、情報関係のコンサルタントなどスペシャリストによる助言や指導が不可欠である。兵庫区松本地区においても構想段階からコンサルタントが計画立案、運営に関する助言・指導を行ってきたことが構想進捗に貢献している。

神戸市では、震災後、まちづくり系のコンサルタントや大学のゼミ生などが積極的に地域のまちづくりに参加し、スペシャリストとしての独自のノウハウにより、住民によるまちづくりを支援する動きが広がった。

これらの活動をさらに進めて、地域の住民など運営の主体者は、情報ネットワーク活動など継続的な地域活動にも支援を積極的に求めるとともに、行政は、求めるニーズと地域

の人材を円滑に結びつけるため、情報ネットワークに関連する内容を対象に仲介システムを整備していく必要がある。

4.2.3 活動リーダーの養成

現在、神戸市では、「こうべ市民安全まちづくり大学」や「市民福祉大学」等により、地域で防災や福祉の活動を率先して行うリーダーの養成が行われている。

これらの地域の人材を有効に活用するとともに、今後神戸元気村など先進的に取り組んでいる団体などと行政が連携して、より実績的なノウハウを持つ活動リーダーを養成していく必要がある。

4.2.4 郵便局・宅配業者等との連携

地域において、高齢者等の自宅に頻りに訪問する人材として、郵便局外務員や宅配業者等の存在がある。鳥取県智頭町「ひまわりシステム」のように、地域住民とFace to Faceの関係をもつ郵便局外務員に福祉サービスの仲介機能を依頼している例などもあり、宅配業者も含めて、サービスの仲介機能に関する連携を提言したい。

（鳥取県智頭町「ひまわりシステム」の取り組み）

智頭町は中国山地に囲まれた林業を中心とする町であったが、木材不況や人口流出により、現在ピーク時より約30%人口が減少し、また高齢化率が25%にも達し、過疎化と高齢化が進んでいる。

そのため平成7年に、町内全域を毎日廻っている郵便外務員による福祉サービスを中心とした「ひまわりシステム」を導入し、効果を上げている。

「ひまわりシステム」とは、対象の高齢者が用事がある場合、各自宅前に取りつけた「福祉ポスト」に専用の旗を立て、それを目印に郵便外務員が配達途中に立ち寄り、注文が書かれたはがきを持ち帰り、役場を通じて、協力機関に葉や品物を注文し、協力機関が高齢者に届ける福祉サービスである。

注文がない時も外務員が声かけ等の安全確認を行うなど、地域の安全・安心システムとして定着しており、平成11年からは、現システムを活用して最新の情報システムを活用した「ひまわり空間創造情報システム」の実施実験が進められるなど、サービス内容、システム構築に際して大いに参考にしうる。

4.3 情報ネットワークが提供するサービス内容の充実

4.3.1 情報ネットワークが提供するサービス内容の充実の必要性

ネットワークの運営を考えていく上で、適正な料金を徴収できる利用者を増加させることが重要であると先にも述べたが、そのためには、独居高齢者や障害者だけでなく他の住民も利用するように内容を充実させることも必要となってくる。そのためには、現在のサービス内容に加えて、先進事例等を参考にしながら、利用者が日常の生活の中でメリットを感じる便益提供を行っていく必要がある。

4.3.2 情報ネットワークにおける提供サービスの充実させる方向性

○ 地域の商店街など商業施設との連携

地域の商店街は、周辺地域の人口減少や大型店との競合により、特に住民の減少や高齢化が進んでいる中心市街地において存亡の危機に立たされている。一方、高齢者や障害者にとって、遠距離まで買い物に行くことは大変な困難を伴う。

そのため、情報ネットワークを媒介として、商店街が食料品や日用品を無料もしくは低料金での「宅配サービス」及び宅配時にちょっとした世間話をするなど「ふれあいサー

ビス」をすることが利用者ニーズに合致していると考えられる。その際、宅配のための人件費を低コスト化するため、エコマネーを活用した住民による宅配やボランティア団体などにも協力を求めるのも一つの方法である。

また、夜間の宅配や商品の取り置きなどのサービスの提供により、高齢者や障害者以外の利用者の増加も見込まれ、情報ネットワークの運営が安定することも期待される。

（京都市「西新道錦会商店街」の取り組み）

京都市中京区にある「西新道錦会商店街」では、地域のコミュニケーションツールとして、「ファックスネット」の運営を行っている。

サービスの内容として、①商店街からの買い物情報（各店の特売情報など）の提供、②FAXでの商品注文（御用聞き）・取り置き・宅配サービス（少量でも可）の提供といった商店街の振興を図るためのもののほか、③地域でのコミュニティ情報（行事、自治会からの連絡事項）なども同時に提供している。商店街は京都市の中心部にあり、最近20年間で人口が27%減り、高齢化率も20%を超えるなど、独居高齢者等の多い街に囲まれる。

商店街としての生き残りを図るとともに、「地域コミュニティを支えるインフラ」としての商店街の使命を果たすための取り組みであり、独居高齢者や障害者等の生活を支える大きな柱となっている。一方、取り置き・宅配サービスの提供を受ける住民の属性を見ると、昼間は買い物ができない若い共働きの世帯なども利用し、確実に利用者層が広がっており、利用者の増加を図るためのサービス内容の充実という点で参考にし得ると考えられる。

○ 地域のコミュニティ情報・行政情報の積極的な提供、電子会議室の設置

地域の住民が日常的に必要な情報として、コミュニティ情報、行政情報も考えられる。学校や公民館などの催し、文化教室の開催、環境美化活動などのコミュニティ情報や行政が行う住民健康診断や工事予告情報などこれまで広報誌や自治会回覧版などで提供されていた情報をリアルタイムにきめ細かく提供することにより、利用者の増加が期待される。

また、インターネット上のホームページ設置などにより、地域の課題を話しあえる電子会議室を設置し、地域の発展に向けた全住民的な取り組みを支えるシステムの整備も提言したい。

○ FAX、インターネット、ケーブルテレビ等による情報配信

情報サービスの充実を図っていく過程で、宅配注文など情報を保存したり、情報発信の双方向性が求められるケースが増えると考えられる。

そのため、レンタルや低価格での斡旋販売などによるFAXの普及を高める工夫を行ったり、将来的には、リアルタイムの双方向性の機能性が高いインターネットやケーブルテレビによる情報の送受信ができるシステム構築に配慮していく必要がある。

4.4 行政・企業・NPO等との連携推進

4.4.1 行政との連携推進

神戸市で展開されている「ベルボックス」等の取り組みは、地域住民や団体主導で行われているものであり、行政の財政的・人材的関与や援助はない。行政の関与がないことが情報ネットワークの独自性につながり、利用者のニーズに合わせた民間ならではの柔軟な運用がなされており、きめの細かいサービス提供につながっている。

一方、神戸市消防局が運営している「ケアライン119」等は、予算面での制約等や消防が運用するシステムであるという事情から、利用要件の制限等が厳しいが、いったん利用者になれば機器のレンタルも含めて本人負担が無料となるなど利用者の負担が少なくなるよう配慮している。

ベルボックスも最終的には、緊急時に消防や警察に出動を要請するなど行政との連携は不可欠であり、行政や地域住民、活動団体が独居高齢者や障害者などの情報をプライバシーに配慮しながら共有化することにより、利用者の生活状況や経済的負担力の程度などにより、分担して支援していくシステムが必要である。

また、行政の福祉専門職員等が持つ福祉に関する専門知識や消防がもつ緊急時の対応ノウハウなどを講習会や職員派遣などにより啓発する取り組みを積極的に行うよう提言したい。

4.4.2 企業内ボランティア・NPO 等との連携推進

ベルボックスの取り組みにおいては、神戸元気村のベルボックスケアセンターが24時間対応を行っているのに加え、平日の昼間においては、「但陽信用ボランティアセンター」（加古川市）、「がんばろう!!神戸」（神戸市北区）、「カトリック社会活動神戸センター」（神戸市中央区）が「サテライト」として、ベルボックスの活動を支援している。「サテライト」の役割は、①ベルボックス発信に対しての対応、②ベルボックス利用者に対しての電話かけ、訪問などの日常的な関わりなどを地域と時間を限定して行っている。

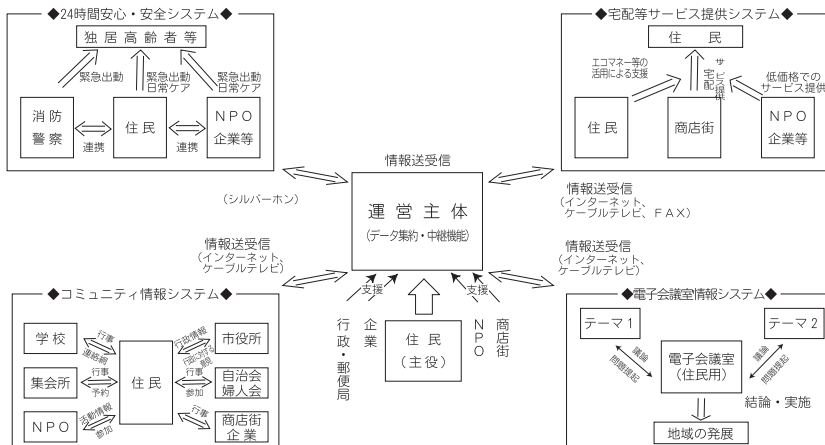
企業やNPO等には、多くのマンパワー資源があり、時間や地域・機能など条件設定を工夫すれば、多大な貢献を期待できる。

地域で高齢者や障害者等を支える情報ネットワークを運営する上で、地域内外の企業やNPO等にも積極的に協力を求め、人的体制の充実を図っていくことも一つの方法である。

4.5 住民主導型ネットワークの構築

以上で提言してきたネットワークづくりを図にしたものが図表4である。住民が主役として支える運営主体がすべてのシステムのコアとなり放射状に用途別のシステムが必要に

図表4 住民主導型ネットワークの概念図



応じて広がっていくことを期待したものである。

おわりに

阪神大震災は、神戸市の住民に様々な試練を与えた。それは震災後6年を過ぎた現在に至っても依然として残されている。

ただ考えてみると、住民の高齢化や独居化、さらにはコミュニティの希薄化によって起こり得る課題は、神戸市に限ったことではなく、わが国全体に突きつけられたものである。

独居高齢者等のいわゆる「独居死」の問題は、被災地の問題として大きく取り上げられたが、他の地域でも独居高齢世帯が増加するなかますます「孤独死」が増えていくことが懸念される。

また、コミュニティ意識の低下が指摘されるなか、「寄り合い」など従来型のコミュニティ醸成手段では、コミュニティを維持することが難しくなっている。

一方、急速に発達するIT技術は、これまで不可能とされてきたリアルタイムで双方向性のある情報収集・伝達を可能にし、実効ある「アイデア」とシステムを支える住民の「熱意」さえあれば、住民がイニシアティブをとって地域におけるネットワークの構築も可能になろうとしている。

国や自治体の財政が厳しい状況にありこれ以上の取り組みが難しくなるなか、住民が主体となって、行政、企業、NPO等が側面的に支援することにより被災地で着実に生まれ育っている「住民共助」を支える情報ネットワークが進化・発展し、高齢者等が地域で生き生きと生活できる社会を実現するとともに、コミュニティ情報システムや電子会議室情報システムなどを構成することによりコミュニティの再生・活性化に大いに貢献していくことを切望する。

(本研究は、総合研究開発機構の助成により行われた。)

介護保障制度研究会報告書

－ 介護保障制度における公的保険と民間保険の連携システムの研究 －

〔財簡易保険文化協会 平成12年度助成研究〕

平成 13 年 3 月

介護保障制度研究会

研究代表者 高寄 昇三（甲南大学経済学部教授）

共同研究者 家根 康行（財神戸都市問題研究所主任研究員）

はじめに

公的介護保険創設の議論の中で、公的介護システムを補完する「民間介護保険」については、これまで繰り返しその意義と重要性が指摘されてきた（第3章1.）にもかかわらず、2000年4月の公的保険発足後においては、公的保険と民間保険の具体的な連携策の検討が進展しているとは言い難い状況にある。

しかし、公的介護保険による給付は、基本的には全国民に対し標準的、基礎的な介護サービスを提供するものであり、またその財源の半分は財政支出であるから（第1章2.）、給付内容には当然各種の制約がある。

一方、民間介護保険の場合には、年齢に応じた保険料負担の増加といった問題のほか、現在すでに介護を必要とする高齢者は利用できないという限界がある。

そこで、公的保険を基本としつつ、高齢者及びその家族の多様な介護ニーズに応え、それらを自己選択、自助努力により補完する民間保険が連携し相互に補完しあうとともに、民間保険が従来の商品・サービスの提供にとどまるのではなく、新たな商品・サービスの給付を提供し、介護保障の分野により関与を深めていくことは、我が国の社会福祉制度全体の活性化とレベルの向上に不可欠である。

そしてそのためには、民間保険会社の創意工夫に基づいた商品開発が可能になる基盤と公民の連携システムの確立が求められるところである。

本報告書は、これらの課題に応えるため、公的保険、民間保険双方の現状と課題をアンケート等により実証的に調査したうえで（第2章、第4章）、論点を掘り下げた具体的な提案としてまとめた。

第1章 公的介護保険制度の現状と課題

1. 公的介護保険導入の背景

①介護リスクの普遍性

我が国の高齢化の進展に伴って、寝たきりや痴ほうの高齢者の急速な増加が見込まれると同時に、介護が必要な期間が長期化し、介護する家族の高齢化も進むなど、家族による介護では十分な対応が困難となってきている。このような中、介護問題は、国民の老後生活最大の不安要因となっている。

介護の必要な高齢者は2000年には280万人、2025年にはその倍近い520万人に増加することが予測されている。また、亡くなる前に4割近くの人が6か月以上床についているとの

調査結果があり、介護の問題は国民の誰にでも起こり得るリスクである。また介護を要する期間も、65歳以上での死亡者をみると、約3人に1人は1年以上、約2人に1人は6か月以上の間、寝たきりや寝たきり起きたりの状態となっている。

また85歳を超えると4人に1人が要介護状態となり、その可能性は決して低いものではない。

②家族による介護の限界と負担の軽減

介護の必要な高齢者数の増加、介護内容の困難化、介護期間の長期化、介護する家族自身の高齢化などのいずれをとっても、昔とは比較にならないほど事態は深刻化している。

一方で少子化、核家族化がすすみ、従来のような家族介護は不可能に近くなっている。各種統計調査の結果を見ても、家族介護の主な担い手は女性であり、特に主婦にとって大きな負担となっている（本研究会の調査結果については第2章3.参照）。

公的介護保険は、要介護者を家族だけでなく、社会全体で支える制度として導入されたものである。

③民間事業者等の参入促進

介護サービスへのニーズは今後、多様化し、かつ飛躍的に増大することが予想される。これらの需要に対応するために、多様な民間事業者の参入を誘導し、公的機関のほか、民間事業者やNPO法人など様々なサービス供給主体の参入促進が図られ、競争原理の導入により、画一的でない効率的で良質なサービス提供が期待できる。

④医療と福祉の縦割りの是正

介護保険制度は、いわゆる社会的入院（介護を理由とする長期入院）の是正などにより医療費のムダを解消するため、従来の老人福祉と老人医療の制度を再編成し、同じ介護サービスについては、福祉も医療も同様の利用手続き、利用者負担で、利用者の選択により総合的に利用できる仕組みにするものである。

2. 公的介護保険制度の概要

①対象

公的介護保険の対象は基本的には65歳以上で、介護が必要と認定された人である。(1)入浴、排せつ、食事等の日常生活動作について介護を必要とする状態（要介護状態）にある、あるいは、(2)虚弱な状態であって要介護状態とならないために適切なサービスを受けることが必要な状態（要介護状態となるおそれのある状態）である場合に、保険給付の対象となる。

40歳から64歳までについては、脳卒中、初老期痴呆など加齢（老化）に伴って発病する特定疾患（15種）により生じた要介護状態のみが対象となり、特定疾病以外や事故などで要介護状態になった場合は、給付を受けることはできない。

②財源

2000年度における公的介護保険の財政規模は4兆3千億円である（12年度厚生白書）。その財源の調達方式は、保険方式と税方式をあわせもった形であり、財源の50%を保険料で、50%を公費（税金）でまかなうことになっている。

保険料部分の内訳は、65歳以上（第1号被保険者）の保険料が約17%、40～64歳（第2号被保険者）の保険料が33%となっている。なお自己負担が1割あるので、結局保険料45%、税金45%、自己負担10%の割合となる。

③上乗せ・横出しサービス

上乗せ・横出しサービスとは、市町村が条例により介護保険の基準サービス以外に独自

の裁量で行うサービスをいう。

「上乗せサービス」は、公的介護保険上の給付メニューを利用できる量や回数を増やすことをいい、たとえば訪問介護・看護などの回数増、福祉用具の貸与・購入、住宅改修費の支給の上乗せ支給などである。

「横出しサービス」とは、公的介護保険にないサービスを、市町村の裁量でメニューに追加して提供することをいい、たとえば配食サービス、紙おむつ配布など、従来から市町村が福祉政策として行っていたサービスを介護保険のサービスとして行うなどである。

上乗せ・横出しサービスの財源は第1号被保険者（65歳以上）の保険料から支出されることになっており、それらを充実させれば65歳以上の保険料が高くなる。

実際には、保険料の上昇を避けるため上乗せサービスを行う自治体は少なく、また横出しサービスについても一般財源から支出する福祉サービスとして、介護保険「非該当者」も対象に含めて行う場合が多い。

※ なお、自己負担または民間介護保険により公的介護保険の回数・限度額を越えて購入し、またはメニューにないサービスを購入する場合も「上乗せ」「横出し」という。

④利用状況

介護保険スタートから9か月が経過した01年1月における、神戸市による介護保険の在宅サービス利用者アンケートの結果をみると、介護サービスに「満足」「ほぼ満足」を合わせると92.5%に達した（図表1-1）。

図表1-1 神戸市「介護保健サービス利用者アンケート」

現在受けている介護サービスに満足しているか	満足している36.4% ほぼ満足している56.1% 満足していない5.3%
介護に伴う家族の精神的負担	軽くなった43.0% あまり変わらない32.3% 重くなった4.9%
介護に伴う家族の身体的負担	軽くなった37.4% あまり変わらない38.1% 重くなった4.7%
介護保険制度が始まってよかったこと（複数回答可）	介護者や家族の負担が減って楽になった18.9% 身近に介護に関する相談をする人ができた16.1% 本人が引き続き在宅生活を送れるようになった8.7%

出所：神戸市資料，01.3

3. 介護保険と現金給付

公的介護保険では、現金給付はどのように位置付けられているか。現在の民間介護保険は現金給付が中心となっているが（第3章2）、以下で公的介護保険と民間介護保険の連携を議論する前提として、本節では公的介護保険における現金給付の関係を明らかにしておく。

(1) 現物給付の原則

現金支給の位置づけや性格については、(ア)本人や家族に対する慰労激励、(イ)現物サービスとの公平性の確保、(ウ)介護に伴う収入減の補填、(エ)家族介護に対する労働としての評価など、保険理論の建前も絡んで、いろいろな考え方があり得る。

しかし、現行の公的介護保険制度は基本的に現物給付であり、家族による家庭内介護に

対しての現金給付は原則として行われぬ。

95年7月の老人保健福祉審議会第2次中間報告の段階では、「家族介護に対する現金支給については、積極的な意見と消極的な意見があり、現段階においては、結論を得るに至っていない。さらに今後の広範な国民的議論が期待されるところである。」とし、現金給付に関し積極・消極の両論が併記されていた。

しかし、最終的に現行の公的介護保険制度においては、家族介護に対して現金給付を行わないことされた。その主な理由は、後述のとおり、公的介護保険制度が、家庭内での介護に代わって社会全体で支えることを目的に導入されていることに加え、家族が報酬だけ受け取って介護をしないとすることを避けるためとされている。

(2) 例外的な現金給付

ただし、下記の2つの場合には、公的介護制度の中で例外的に現金支給がなされている。ひとつは、民間事業者の進出が見込めず十分な介護サービスが確保できない地域では、1) 介護をする家族がホームヘルパー3級以上を取得して介護サービス事業所に所属している、2) 家族以外の介護サービスを50%以上行っている、など一定の条件の下で同居家族をヘルパーと認定し、介護保険により報酬が支払われる。

いまひとつの現金給付の場合として、「家族介護慰労金」制度がある。これは、国の特別対策をベースに支給されるもので、神戸市の場合は、要介護4（痴ほうの場合は要介護3）以上の認定後、介護保険のサービスを過去1年間利用していない（年間1週間程度のショートステイ利用を除く）、老齢福祉年金の所得制限額以下のお年寄りなどを、在宅で介護している家族などに、月1万円の慰労金が支給されるものである。ただし、これは公的介護保険制度の枠外での支給となる。

(3) 現金給付の動向

多くの市町村は、公的介護保険発足に伴い従来からの介護手当を廃止し、その財源を介護サービスの充実に振り替えようとしている。

しかし、家族による介護に対しては、外部サービスを利用しているケースとの公平性の観点、介護に伴う家族の支出増といった経済的観点から、一定の現金支給を求める声もあり、市町村でも実際に独自施策として現金給付を行う例もある（例えば千葉県野田市など）。その主な論点をまとめると、以下のようになる。

① 多様な選択肢として

公的な介護サービスが要介護者にとってなじめない場合には、意思に反して公的介護給付を受けるか、あるいは一切給付を受けないかの極端な選択ではないか、多様な選択肢を提供する必要があるのではないかと、いう。

② 家族への慰労として

介護の一部を家族に頼らざるをえなかったり、また家族が介護しなければ要介護者の病状が悪化する場合があったりする現状を考えると、介護の負担を強いられる家族に現金給付を認めるべきであるという。

③ 家族の所得補償として

他人による介護を敬遠して家族による介護を望む高齢者も多く、また実際にも家族が介護しているケースが大半であり、その場合は介護する家族が働く機会を失ったり、仕事を退職する場合もあり、介護に伴う家計の収入が減少している実態もある、とする。

④ 現物サービス給付への過渡的な措置として

現物サービスが不足している場合の過渡的な措置として、例えば家族介護者への研修の義務づけなど一定の要件を付すことにより、限定的な手当として位置づけるという、とい

う考えであり、介護サービスの十分な供給体制の実現を進め、そのうえで、一つの選択肢として家族介護も選択できるような環境を整えていくとするものである。

(4) 現金給付の問題点

しかし、公的介護保険システムにおける現金給付は、下記のような問題点が指摘される。

① 介護供給サービス体制の整備を遅らせる原因になる

介護保険制度における安易な現金給付は、「家族がやっているから」と現物サービスに抑制的にはたらき、市町村が介護サービスの整備を怠る恐れがある。

たとえばドイツの介護保険は、現物給付と現金給付が用意されているが、現金給付の選択がきわめて多いのが特徴である。ドイツでは現金給付の水準は現物給付の半分程度であるが、97年時点では在宅介護の75%程度が現金を選択しているという（現物・現金の併用含む）。

② 家族にとって過重な介護負担となる

現金給付は家族介護の奨励につながりかねないが、介護を家族だけに委ねると、身体的精神的負担が過重になり、要介護者、介護者の共倒れが懸念される。

③ 介護の質の向上にはつながらない

現金の支給の結果として選択される家族による介護は、必ずしも適切な介護に結びつくものではない。家庭は密室化する危険性があり、プライバシー保護の名のもとに介護の質が保障されない。施設におけるプロの職員による介護と比べると、家族による介護がその量、質とも大きく下回る。

④ 女性に偏った家族介護負担の現状を固定化させる

後述のように在宅で介護にあたる家族の大多数は女性であるが（第2章3.），親族や家族から「お金を貰っているから」という視線が向けられ、新たな緊張関係が生まれることも考えられる。現に介護している女性、特に「嫁」の立場から、しばしば聞かれる意見である（樋口恵子「高齢社会をよくする女性の会」99.9.20）。

以上のように、公的介護保険制度における現金給付は本来の制度の趣旨に反するとすれば、基礎的な介護サービスは公的介護保険の現物給付によることとし、公的保険でカバーできない様々な現金ニーズに対しては、民間介護保険の現金給付による補完が期待される（第5章1(2)参照）。

第2章 公的介護保険利用状況調査の概要

本章では、本研究会が行った公的介護保険利用者に対するアンケートの概要と集計結果を分析することにより、在宅介護による家族の家計の状況、仕事への影響、支出の状況ならびに介護保障システムにおける公的介護保険・民間介護保険に対する要望等を探る。

1. 調査の趣旨

公的介護保険について、本年4月の開始から半年以上が経過し、一号保険料徴収が開始された時点における利用状況ならびに利用者・家族の状況等をアンケートによって調査し、介護保険システムの現状・課題を把握することを目的とする。

なお、対象者の選定については、神戸市保健福祉局の協力をいただいた。

①主な調査項目	<ul style="list-style-type: none"> ・介護保険の利用状況 ・家族（主な介護者）の状況 ・保険外支出等の状況 など
②対象者	<ul style="list-style-type: none"> ・神戸市内で在宅の介護保険利用者を対象 ・ケアプラン提出者のうち、要介護2～5の4区分から各250人を無作為抽出し、計1,000名に発送 ・実際の記入は、利用者の家族（主な介護者）に依頼
③実施期間	2000年11月20日～11月30日
④配布回収方法	郵送で配布し、回収は返信用封筒による郵送
⑤有効回答数	458件（回収率45.8%）

2. 調査票

調査票は、以下の質問項目からなる。

①本人、家族自身について

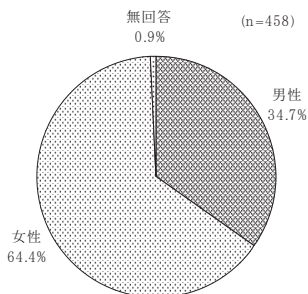
- F 1：本人性別
- F 2：本人の年齢
- F 3：本人の介護度
- F 4：本人受給するサービス
- F 5：同居の家族の人数（本人除く）
- F 6：同居の家族の構成
- F 7：同居の家族の中に65歳以上がいるか（本人以外に）
- F 8：家族のうち誰が主に働いているか
- F 9：家族全員の年間収入は

②質問

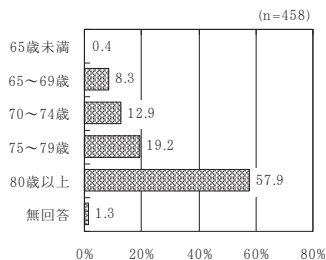
- 問1：主に介護する人
- 問2：要介護の状態は
- 問3：家族の仕事に対する影響
- 問4：利用限度枠の利用度
- 問5：介護保険の自己負担以外の支出
- 問6：直接の介護費用以外の臨時支出
- 問7～9：介護保険制度で、自己負担や保険外の支出をカバーする制度拡充が必要か
- 問10：自由意見

3. 調査結果の概要

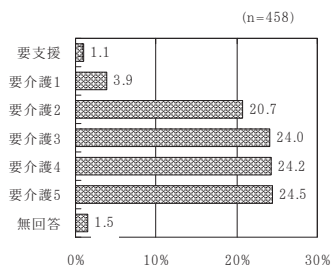
F1 本人の性別



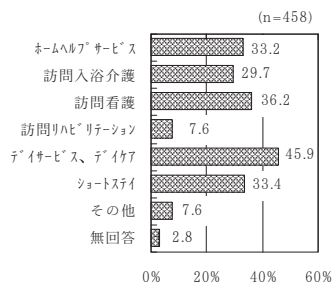
F2 本人の年齢



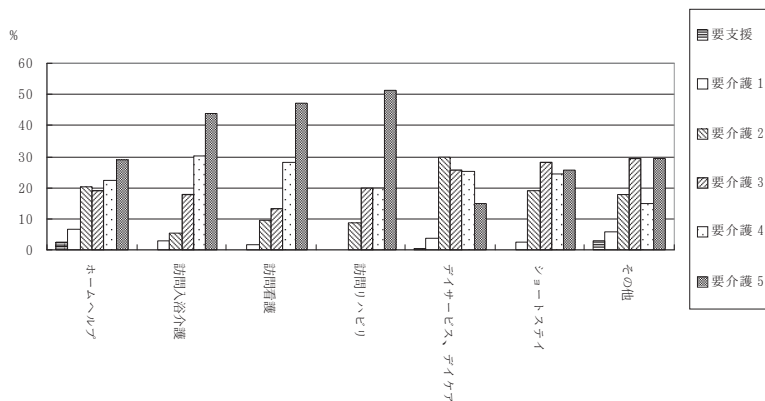
F3 本人の要介護度

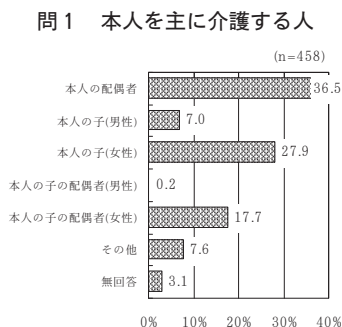
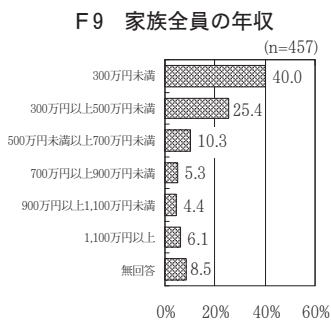
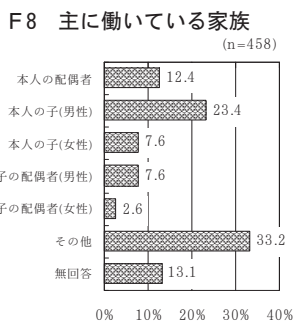
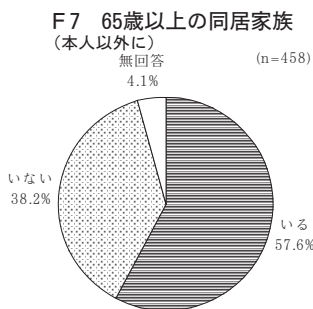
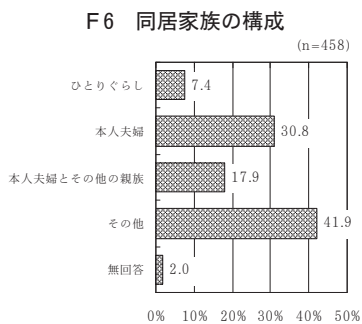
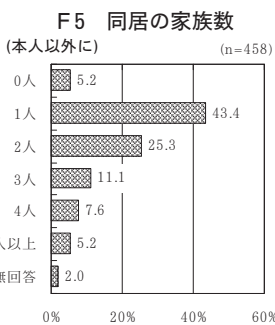


F4 受給するサービス（複数回数）

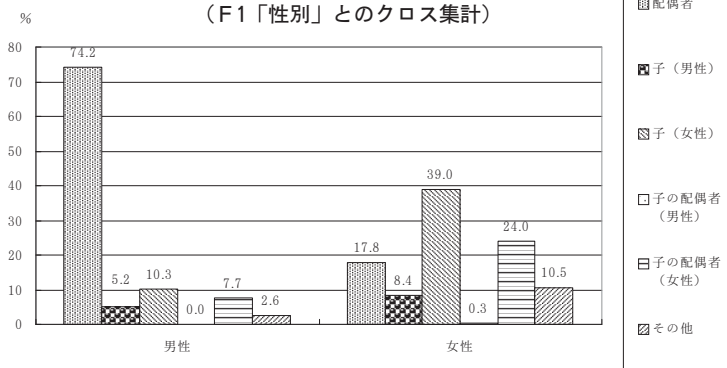


F3 本人が受給するサービス
(F4「要介護度」とのクロス集計)

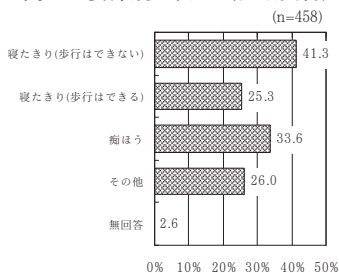




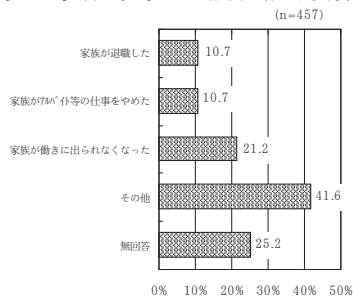
問1 本人を主に介護する人
(F1「性別」とのクロス集計)



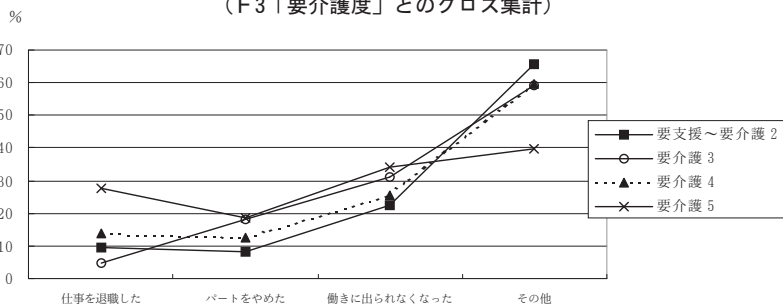
問2 要介護の状態 (複数回答)



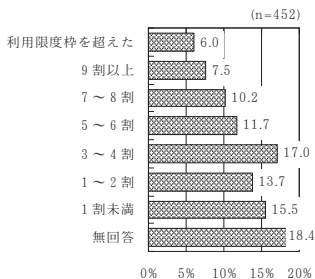
問3 家族の仕事への影響 (複数回答)



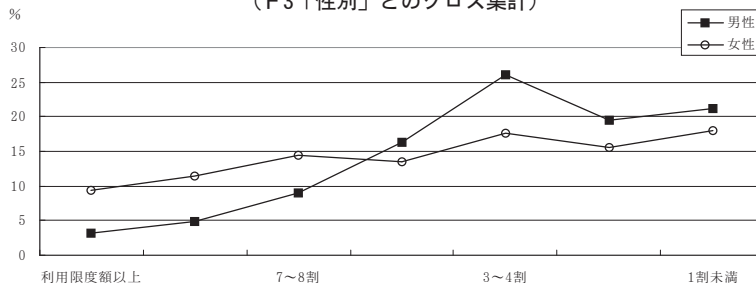
問3 家族の仕事への影響 (複数回答)
(F3「要介護度」とのクロス集計)



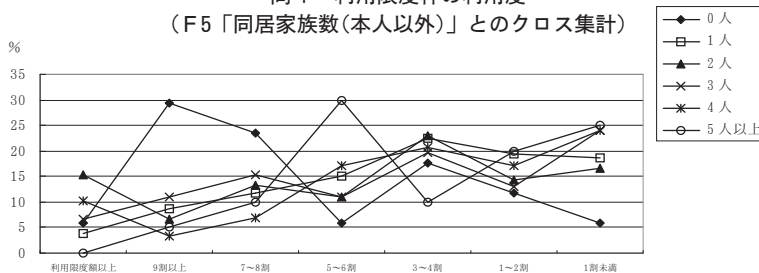
問4 利用限度枠の利用度



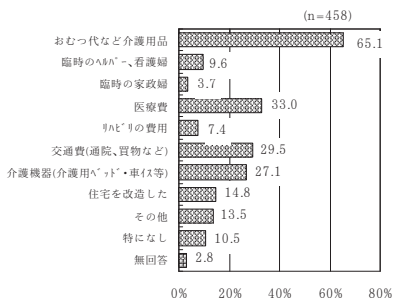
問4 利用限度枠の利用度 (F3「性別」とのクロス集計)



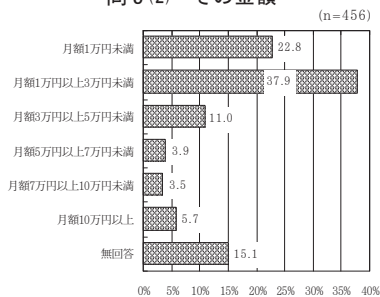
問4 利用限度枠の利用度 (F5「同居家族数(本人以外)」とのクロス集計)



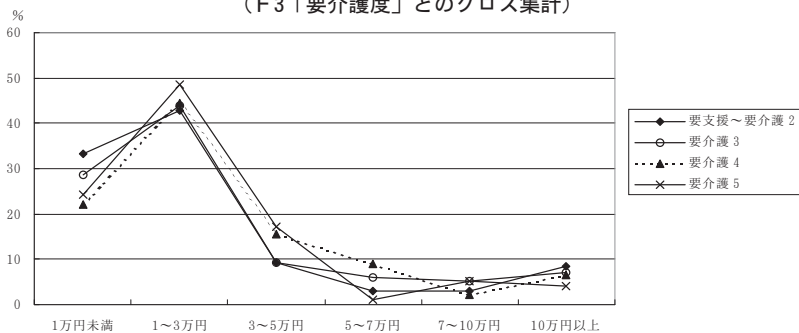
問5(1) 「自己負担」以外の支出(複数回答)



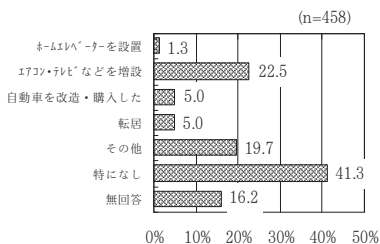
問5(2) その金額



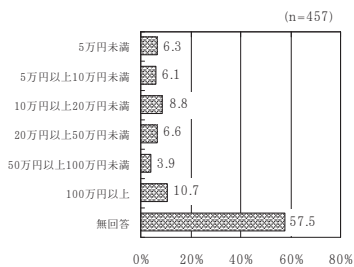
問5(2) 「自己負担」以外の支出
(F3「要介護度」とのクロス集計)



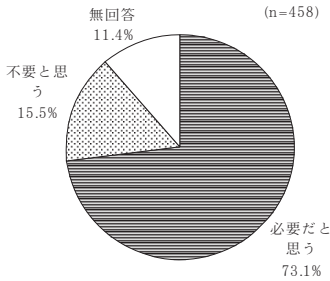
問6(1) 直接の介護費用以外の臨時支出



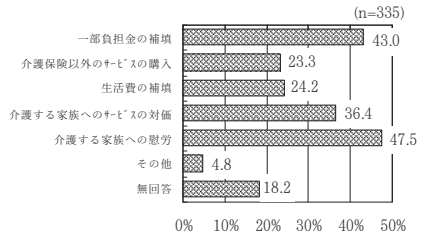
問6(2) その金額



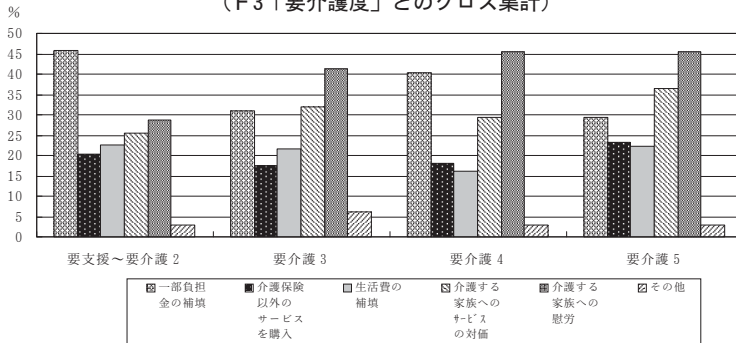
問7 介護保険制度の拡充が必要と思うか



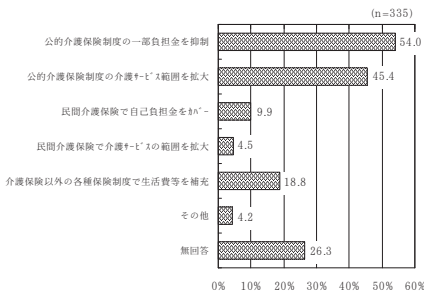
問8(1) (問7で『1. 必要と思う』と答えた人に) 制度の拡充の目的は (複数回答)



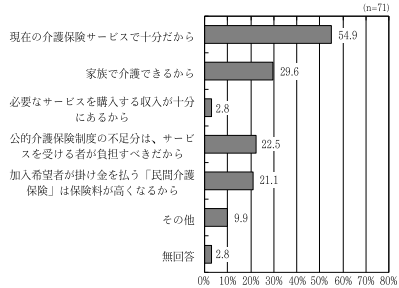
問8(2) 制度拡充の目的 (F3「要介護度」とのクロス集計)



問8(2) (問7で『必要と思う』と答えた人に) どのようにして制度を拡充すべきか(複数回答)



問9 (問7で『2. 不要と思う』と答えた人に) 不要だと思う理由は



第3章 民間介護保険の概要

1. 介護保険制度での民間保険の位置づけ

①厚生労働省ホームページ『介護保険制度Q & A』（<http://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/index.html>）では、

「今後、高齢化が一層進む中、国民にとって過重な負担となるようなことはないか」という設問に対し、「介護保険における民間活用」として、「要介護認定やケアプランの制度の導入により、民間介護保険や民間事業者の事業展開が容易となる」、「民間介護保険との連携／公的介護保険の給付内容・給付水準を超えるものは、民間介護保険により対応」

と記載している。

②『平成9年度厚生白書』では、介護保険制度創設のねらいとして、

「保険の対象となるサービスとそれ以外のサービスとの組み合わせを弾力的に認め、多様な需要については、民間保険等の活用を図ること。」

としている。

③第37回老人保健福祉審議会（98.4.10、<http://www1.mhlw.go.jp>）では、民間介護保険の役割について、

「民間介護保険の役割としては、公的介護保険制度により標準的に行われるサービスを上回る介護サービスの購入費用等を保障するほか、民間保険会社自ら現物給付を行い、介護給付として標準的に行われるサービスの上乗せ又は横出し（介護給付として行われるサービスメニュー以外のサービス）を行うことが考えられる。」

「公的介護保険創設に伴い、民間介護保険拡大のネックとなっていた要介護認定事務を、公的介護保険制度に基づき行われる要介護認定に沿って行うことが可能となるので、民間介護保険はそれをベースとした商品設計や管理により、今後の拡大が可能となる。」

と明記している。

このように、公的介護保険の制度そのものに、自助努力の一つとして民間介護保険による補完が予定されている。医療保険において、保険給付対象外である差額ベッド代等を民間生保による給付で賄うニーズが強いことから、介護サービスにおいて、保険外となる費用をカバーする民間介護保険の役割は大きいといえる。

また我が国の場合には、「福祉のお世話になる」という言葉に表わされるように、国民が公的福祉サービスに対し心理的な抵抗感を抱いている状況もある。

したがって、自己選択、自助努力による民間保険制度が必要となるのである。即ち、公的介護保険によって、必要にして適切な水準の介護サービスを保障することとし、民間介護保険は、多様なニーズへの対応として、公的介護保険を補完することが期待される。

図表3-1 公的介護保険と民間介護保険の比較（例）

		給付内容	契約方式	給付年齢	契約条件	給付・支払条件
公的		12種類の在宅サービスと3種類の施設サービスを支給。自己負担は1割。	市町村に申請	65歳以上 (特例で40歳以上)	40歳以上	要支援、要介護1～5,6ヶ月以上続く見込みがあれば認定
民間	生保	現金給付（定額）	主に特約	40歳未満も可 生保18～73歳 損保12～70歳	40歳未満も可 ただし既に要介護状態にあれば契約不可	要介護状態が180日経過後 概ね要介護4～5に相当
	損保	現金給付 (実費または定額)	主に単品			

※民間介護保険の契約条件、給付内容等は保険会社により異なる
出所：各社資料により作成

2. 民間介護保険の概要

民間介護保険については、1）保険料がリスク（年齢）に応じて設定されているため、中高年層の場合には保険料が高額となる、2）保険会社側においても要介護認定などの面で体制に限界があり、このため、大きな役割を期待されつつも、その普及は一定規模にとどまってきた。

しかし、公的介護保険がスタートし、介護への関心はますます高まっており、しかも高齢化の進展で、従来の保険市場の成長率が伸び悩む一方で、介護、医療といった分野への関心が高まってきており、今後、介護保険は民間保険分野の中では高い伸びが期待されている。

①生命保険

生命保険会社は、要介護状態になった際に必要な諸費用を保障することを目的とした商品や、契約後、介護保障に移行できるような制度を、85年から開発している。現在、寝たきり、痴呆状態になった場合、給付金（一時金または年金）を支払う介護保障保険（単品）を発売するほか、介護保障への移行特約付の終身保険・個人年金保険等が発売されてきた。

また、間接的に介護を保障する商品として、要介護状態となる主要な原因である脳卒中やがん、心筋梗塞になった際に給付金を支給する特約、若年者が要介護状態となる主要な原因の一つである神経難病を含む厚生省指定の難病に罹患した際に給付金を支給する特約等もある。

生保商品にはさまざまな介護保障プランがあり、介護一時金、介護年金や、介護状態にならなかった場合の健康祝金等がある。

②損害保険

損害保険業界では、89年から介護費用保険を発売し、公的介護保険がスタートする以前に契約者数は約100万件に達していた。損保商品では、12歳からということで若年層も含めた幅広い年齢層を対象に、現金給付という形でカバーしてきた。

介護費用保険は、「寝たきり」または「痴呆」により要介護状態が継続して所定の日数（180日としている会社が多い）を超えた場合に、初日にさかのぼって保険金が支払われる。

介護費用保険は、概ね

- ・「介護諸費用保険金」：介護を受けている場所に依り毎月定額の保険金を支払う。
- ・「医療費用・介護施設費用保険金」：病院・診療所、介護施設等に支払った費用に対して保険金を支払う。
- ・「臨時費用保険金」：介護機器の購入、住宅改造などに要した費用に対して保険金

を支払う。
 という3つの保険金から構成されている。

※「第三分野」の介護保険
 「第三分野」とは、人の生死に関して定額給付を行う生命保険の固有分野、偶然な事故の損害を補填する損害保険の固有分野、のいずれの分野にも属さないとされてきた、がん・疾病・傷害・介護に関する分野を指す。
 96年に施行された新保険業法では、生・損保固有分野、第三分野を定義付け、第三分野については、生保会社・損保会社の本体でも取扱いが可能となっている。しかし96年12月の「日米保険協議」の合意により、国内大手保険会社の第三分野への参入の「激変緩和措置」が講じられ、参入が制限されていた。なお、この激変緩和措置は2001年1月で終了した。
 介護保険については、激変緩和措置の対象外であり、実際にも第三分野としての介護保険が85年から既に発売されていた。

図表3-2 損保・生保の介護保険商品比較

		損害保険会社	生命保険会社
会社名		東京海上	アメリカンファミリー
商品名		介護費用保険	スーパー介護年金プラン（総合型）
支払事由		寝たきり・痴呆	寝たきり・痴呆
	期間の要件	180日以上継続	寝たきり180日、痴呆90日以上継続
契約年齢		12～70歳	18～73歳
介護補償	補償期間	加入時から終身	加入時から終身
	補償内容	介護保険金支払事由に該当している期間に対し、以下の保険金が支払われる。 【定期的に支払われるもの】 ○ 介護諸費用保険金 在宅、病院、介護施設等で介護を受けている時、毎月一定額が支払われる。 ○ 医療費用・介護施設費用保険金 病院等に支払った医療費用および介護施設等に支払った費用に対して、毎月支払われる。 【都度支払われるもの】 ○ 臨時費用保険金 介護機器の購入費用や介護のための住宅改造費用に対して支払われる。 (保険期間を通じて保険金額限度)	介護保険金支払事由に該当している期間に対し、以下の保険金が支払われる。 【定期的に支払われるもの】 ○ 介護年金 介護年金支払事由に該当している期間に対し、介護年金(年額)が支払われる。 【一時金として支払われるもの】 ○ 介護一時金
介護以外の補償		なし	○ 死亡保険金 ○ 高度障害年金・一時金
解約時返戻金の有無		あり	あり

※ 損保・生保の商品のうち、最も契約件数の多い(98年度実績)、東京海上社とアメリカンファミリー社の商品を比較した。

図表3-3 民間介護保険の例①〔住友生命：元氣らぶ〕
(2001年3月現在)

契約年齢	満50歳～75歳		
保険料払込期間	満80歳まで		
所定の要介護状態になった場合の給付額	所定の「寝たきり」「痴ほう」の状態が継続して180日あると医師により診断されたとき介護年金 年額120万円を10年間支払い		
保険料月額 (上記の場合)	契約年齢	男性	女性
	50歳	9,036円	7,656円
	60歳	14,820円	12,516円
	70歳	24,972円	22,956円

※「健康祝金」がないタイプ。

図表3-4 民間介護保険の例②〔三井海上：WELL2000〕
(2001年3月現在)

月払保険料表			Eタイプ		
保険金額	医療費用・介護施設費用保険金月額			5万円	
	介護諸費用保険金月額			5万円	
	臨時費用保険金額			50万円	
	介護準備費用保険金額			30万円	
月払保険料	加入年齢	払済年齢	男性	女性	
	40歳	60歳	5,640円	7,340円	
	50歳	60歳	13,070円	17,130円	
	60歳	65歳	31,830円	42,400円	

※ 支払期間に制限のないタイプ

③ 公的介護保険施行後の販売動向

公的介護保険制度施行にあわせ、生保・損保各社から新商品等が販売されており、公的制度施行に伴う国民の介護への備えに対する認識の高まりにより、販売実績は極めて好調である。それらの概要は下記のとおりである（商品内容は会社により異なる）。

- ・ 両親に対する介護を保障（生保）。
- ・ 対象となる要介護状態を、公的介護保険での中度または軽度要介護状態相当まで拡大（損保）。
- ・ 保険金支払いまでの期間（従来商品では180日）を、90日または30日に短縮（損保）。
- ・ 公的介護保険での要介護認定を受けた場合、初期費用の実費を補償（損保）。

図表3-5 生損保各社の介護ビジネスへの主な取り組み

生命 保 險 会 社	日本生命	<ul style="list-style-type: none"> ・介護計画策定システムを開発 ・日立製作所と介護計画策定や事業管理者等のシステムを共同開発
	第一生命	・子会社が東京・世田谷でホームヘルパーの派遣認可を取得、派遣事業を開始
	住友生命	・全国の支社などで介護セミナーを開催
	明治生命	<ul style="list-style-type: none"> ・明治生命フィナンシャルランス研究所を通じ、在宅介護事業を開始 ・約1,200の介護事業者や医療機関等と組み研究会設立 ・携帯端末でヘルパーのスケジュールを管理するシステムを採用
	朝日生命	<ul style="list-style-type: none"> ・第一勧業銀行グループの生損保と介護インフォネットを設立 ・介護を手掛ける関東医学研究所から運営面のアドバイスを受ける
損害 保 險 会 社	東京海上	・関連会社が居宅介護支援事業、訪問介護サービス、医療関連分析サービス、健康管理サポートサービス等を実施
	安田火災	・関連会社が居宅介護支援事業、福祉関連情報サービス等を実施
	三井海上	<ul style="list-style-type: none"> ・関連会社が居宅介護支援事業、訪問介護サービス、介護専用型有料老人ホームの運営等を実施 ・在宅介護サービス大手のジャパンケアサービスに資本参加、契約者に関連会社や同社のサービスを提供する体制を整備
	住友海上	・関連会社が居宅介護支援事業、介護研修等を実施
	日本火災	・関連会社が居宅介護支援事業、有料老人ホームの運営等を実施
	大東京火災	・関連会社がデイサービス事業、健康・介護相談サービス等を実施
	同和火災	・関連会社が介護・健康相談、介護研修等を実施
	千代田火災	・関連会社が介護・健康相談等情報提供サービス事業等を実施
	大成火災 日産火災	・関連会社が情報提供業務、介護研修等を実施

出所：各社資料、日経金融新聞99.9.9、高嶋明子「公的介護保険制度の導入と介護市場」等から

以上、本章では、公的介護保険を補完する、自己選択、自助努力による民間介護保険の概要についてみてきた。

次章では、民間介護保険について生保、損保各社の現在の事業内容及び将来の計画、ならびに公的介護保険との関係についての各社の見解を調査することとする。

第4章 民間介護保険の現状に関する調査

1. 調査の趣旨

本調査は、生命保険会社及び損害保険会社に対し、2000年4月の公的介護保険後における介護保険商品の販売状況、今後の商品開発予定等を聞き、民間介護保険の現状・課題を把握するとともに、公的介護保険との連携策等についての各社の意向等を調査することを目的とする。

調査先は、生命保険協会加盟47社、社団法人日本損害保険協会加入23社の計70社に対し、記名式の調査票を郵送した。

配布は2000年11月中旬に郵送し、同月下旬に回収した。回収は、返信用封筒による郵送またはFAXとした。

返信があったのは20社（回収率35%）、内訳は生保15社、損保5社（生保子会社1社含む）であった。

2. 調査結果の概要

(1) 介護保険商品について

①「介護保険商品の販売状況」(問1)

生命保険会社は、回答があったうちの13社が介護保険（終身・医療保険等からの移行特約含む）を販売しており、販売開始時期はもっとも早いもので85年1月からであった。一方損害保険会社は、回答があったうちの3社が介護費用保険を販売しており、販売開始時期はもっとも早いもので89年10月からであった。

②「第三分野の介護保険の販売予定」(問2)

「ある」の回答が、生保1社、損保2社からあったが、販売開始時期については各社とも検討中または未定であった。

③「計画中の第三分野の介護保険の概要」(問3)

1)「現金給付の内容」は、

- ・より定額的な支払方法や、公的介護保険の認定との整合性の検討
- ・所定の年齢に、将来の介護年金と確定年金または公的介護保険連動年金を選択など、契約者にとってのわかりやすさ・簡便化の観点から、認定・支払い双方について公的介護保険との連動と支払いの定額化が検討されていた。

2)「現物・サービス給付の内容」については、

- ・ケアマネジャーによる介護全般にわたる電話相談サービス・訪問サービスを自動付帯
- ・在宅サービス事業者、介護施設、ケアマネジャーなどの紹介
- ・インターネットによる、介護相談や専門医・病院情報提供サービスを実施

など、いずれの会社も「現物給付」については無料の付加的サービスとして検討している。

以上から、民間介護保険については今後も現金給付が中心になると考えられる。

(2) 公的介護保険との連携・補完

①「公的介護保険の統計データ等の一般開放に関し、具体的に行政に何を望むか」(問4)

1) 要介護認定のソフト・ノウハウ

- ・どのような身体状態がどのように組み合わせさせて、どの要介護度に認定されるという詳細の仕組み・基準。特に、要介護度別認定の際、中間に位置すると思われるような場合にどのような裁定を行うか、など。

2) 要介護の出現率

- ・年齢（40歳から5歳刻みなど）、性別、職業別、居住地域別の出現率
- ・原因別（（疾病の場合は更に疾病別）、要介護判断事由別（歩行不可、痴ほう等）、要介護度別（要支援、要介護1-5）の出現率
- ・後期高齢者についてもなるべく細分化したデータが望ましい。（85歳以上だけではなく、90歳以上、100歳以上という区分もほしい。）
- ・寝たきりのみ、痴ほうのみ、寝たきりかつ痴ほうのそれぞれの場合

3) 健康な人が要介護へ移動する率

- ・はじめて認定される人の要介護度区分
- ・各要介護度の集団が次回の認定ではどのランク（自立、死亡を含む）に認定されたか

4) 要介護者が健康な状態に戻る率

- ・性別・年齢別・要介護度別・要介護期間別の回復率（脱退率）
- 5) 人は死亡から逆算して何ヶ月（何年）前に寝たきりになり介護度がすすんでいくか
 - ・前掲2)と同様の区分での死亡率
 - ・要介護時から死亡までの平均経過期間
 - ・それぞれの要介護度に存する平均期間、次の要介護度区分へ移動するまでの平均期間
 - ・各認定クラスでのそのランクに留まっている期間
 - 6) 介護サービス事業者に関する情報の提供
 - ・自治体独自給付や横出しサービスなど、公的介護保険対象外サービスの事業者情報
 - ・ホームページによる閲覧
 - 7) 介護サービス事業者に関する第三者による評価
 - ・民間保険契約者に優良な事業者を紹介するため必要
 - ・全国共通の基準で評価（自治体区分で評価基準が異なると境界線エリアが活用しにくい）
 - ・アンケート等の集計結果
 - ・ホームページによる閲覧
 - 8) 苦情申立て機関の整備
 - ・介護事業者に対する苦情申立て機関の整備
 - ・苦情内容をデータベース化し、対応策も含めて検索できるようにして公開
 - 9) その他
 - ・健康な状態へ戻るまでの期間や、認定ランクの変動の推移等も分かるように
 - ・認定ランク別サービス利用額（平均値など）
 - ・サービス利用額の移り変わり（推移）
 - ・累計サービス利用額（年齢、性別、要因別、認定ランク別）
 - ・年齢毎の健康者数
 - ・年齢毎の要介護者数
 - ・年齢・性・要介護度別の要介護認定時の平均余命
- ②データ公開等以外で、民間介護保険の拡大のために必要なこと（問5）
- 1) 公的介護保険は最小限とする
 - ・高齢社会の急速な進展により、保険財政の長期安定的な運営の観点から、社会保障はナショナルミニマムにとどめ、民間活用を積極的に行い、国民の自助努力を最大限に引き出す方向性を明確に打ち出すべき。また、平成12年厚生白書にもあるように高齢者にも相応の負担を求めていく必要があると考える。
 - 2) 民間介護保険に関する保険料の税額控除の拡大
 - ・現状では、生命保険料控除（年間5万円）または損害保険料控除（年間3千円）の内枠となっているため、実質的には介護保険で対象となる余地はない。別枠を設ける必要がある。
 - ・損保、生保、年金以外の第4の枠の創設
 - 3) 保険会社本体の介護事業者への参入制限の撤廃
 - ・保険会社としてお客さまへのコンサルティング機能充実のため、本体による居宅介護支援事業への参入を認めて頂きたいと考える。
 - ・基盤整備のためには、業態を越え、力を持つ事業体が数多く参入すべき。
 - ・保険の給付としての、現物・サービスの提供に対する認可

- ・全国の拠点を活用し、在宅介護支援事業等を行う。
- 4) その他
- ・民間介護保険の保険料が少しでも少額となるためのデータその他の提供、連携、トータルで見たケアプランの作成
 - ・公的介護保険制度ほか自助努力の必要性訴求
 - ・民間保険から公的介護保険の自己負担・上乘せ・横出し部分へスムーズな資金移動が可能となる仕組みの構築が必要
- ③介護保険に関し実施していること（問6）
- ・介護保険に関するセミナー等の開催
 - ・寝たきり予防のための講習会等の事業
 - ・健保組合で従業員を対象に介護教室を開催
 - ・社員のホームヘルパー資格の取得
 - ・介護事業者との提携
 - ・契約者を対象としたケアマネージャーや介護事業者の紹介等の情報提供サービス
 - ・健康・医療（介護を含む）に関する電話相談
 - ・介護保険の基礎研究
- ④介護保険システムの充実・発展のため、民間保険会社が貢献できること（問7）
- ・介護保険制度において、医療でいう「自由診療」の範囲をカバーする。
 - ・介護保険申請代行と要介護者独自のプランの提案
 - ・介護保険商品の販売を通じ、公的介護システムの普及啓蒙に努める。
 - ・民間保険会社の機動力を利用して公的介護保険をアピールする。
 - ・介護相談の受付、介護事業者の紹介
 - ・公的介護保険にプラスした、希望に応じた手厚い介護保障の提供
 - ・現物給付・サービスのための介護事業への参入による介護サービス単価の引き下げ
 - ・契約者サービスとしての優良な事業者紹介
- ⑤その他、公的介護保険と民間介護保険の連携・補完について－自由意見欄（問8）
- ・実態に即したデータを公から民に開示することにより、より合理的な保険料率の算出、保険商品の設計が可能になる。自賠責保険と自動車保険のような相互補完が図れる関係になっていくのが望ましいと考える（損保）。
 - ・介護保険分野においても、自助努力が必要だと考える。その際、民間介護保険が、その自助努力の方法の一つとして選択されるような商品や、それに付随するサービスの開発が必要であり、連携や補完を深めていくためにも、統計データや情報の開示が必要になっていくと考える（生保）。
 - ・民間介護保険について、公的介護保険の要介護認定とリンクした支払基準の商品が市場に受け入れられると考える。また、公的介護保険では保障の対象とならない部分についての商品化も必要になる（生保）。
 - ・公的介護の要介護認定が分かりにくい（生保）。
 - ・介護保険販売の局面における消費者の、介護に対するイメージ、ニーズは死亡リスク以上にネガティブであり、これが民間の介護保険普及を阻害せしめる一因となっている。国として、若年層に対しても啓蒙教育を行い、民間介護保険の普及・利用を促進させるような政策・対策が望まれる（生保）。

第5章 まとめ：公的介護保険と民間介護保険との連携・補完

これまでみてきたように、公的介護給付は全国民に対し標準的、基礎的な介護サービスを提供するものであり、またその財源の半分は財政支出であるから（第1章1.），給付内容は当然各種の制約がある。

一方、民間介護保険の場合には、年齢に応じた保険料負担の増加といった問題のほか、現在すでに介護を必要とする高齢者は利用できないという限界がある。

公的保険を基本としつつ、高齢者及びその家族の多様な介護ニーズに応え、それを自己選択、自助努力により補完するためには、民間保険会社の創意工夫に基づいた商品開発が可能になる基盤と、公民の連携システムの確立が求められるところである。

1. 民間介護保険の役割

(1) 対象者の補完

民間介護保険では、公的介護保険では被保険者とならない40歳未満も加入ができる。また40歳以上でも、公的介護保険では前述のように、第2号被保険者（40～64歳）が給付の対象となるのは、要介護状態の原因が加齢によって発症する15種の特定疾患による場合に限定されているが、民間介護保険では加齢以外が原因の「寝たきり」や「痴ほう」場合でも対象となる。

(2) 現金給付による公的介護の補完

公的介護保険は原則現物給付であるのに対し、現在の民間介護保険は使途が自由な一定額の現金給付が中心なので、さまざまな不足額に支出できる。

①給付サービス

民間介護保険の現金給付は、公的介護保険制度の一割自己負担をはじめ、上乘せサービス、横出しサービスなど基準を上回る介護サービス購入の負担に充当できる。

たとえば、介護保険外の家事援助、家族の食事等の多様な需要については、民間保険等の活用が図られる必要がある。

②家計の補填

介護生活のために離職し、収入の道が閉ざされた場合など、介護は家計に大きな負担をもたらす。公的介護保険は現物給付を原則とし、制度上、要介護者本人や家族の所得を補償するものではない。

当研究会による「公的介護保険利用状況調査」によると（第2章）、公的介護保険利用者が要介護状態になったことによる、「自己負担」以外の毎月の支出は、介護度に関わりなく40%台の家庭が毎月1～3万円という結果となっている。

さらに、2割以上の家庭が「家族が働きに出られなくなった」、1割の家庭が「家族が退職」等の影響を受けていると答えている。

また痴ほう老人介護家族の例ではあるが、健康保険組合連合会によるアンケート結果では、介護が始まったときにパートも含め何らかの仕事をしていた家族は全体の63%であるが、そのうち6割が介護を理由に仕事をやめ、仕事を続けた人も30%以上が勤務形態の変更を余儀なくされていた、という結果であった（「痴呆性老人を抱える家族全国実態調査報告書」健康保険組合連合会、00.3）。

このように介護を開始することにより、公的介護保険の自己負担以外にも、支出・収入の両面から介護に関わる家族の経済的負担は大きく、しかも長期にわたって家計に影響を及ぼす。

従って、介護する家族の諸経費の増加や本人、家族の所得減収の補填のため、使途を限

定しない現金給付の民間介護保険が必要となる。

(3) 介護市場全体の拡大

公的介護保険制度の大きな狙いのひとつは、民間事業者の参入を容易にすることによる介護サービス市場の形成であるが(第1章2.)、介護サービス市場を公的介護保険の給付サービスに限定しては、良質な市場の形成と発展は望めない。

国民が介護に関する多様なサービスを自分の状態や希望、好みに合わせて自由に購入できる、種類・供給量ともに豊かで良質な介護市場の形成が必要であり、それがあって初めて公的介護保険、民間介護保険双方の市場の成長が期待できる。

民間介護保険の市場推計として、2025年には4.6兆円(公的介護保険市場14.6兆円)、2035年には5.2兆円(同15.9兆円)という推計があり、民間介護保険市場は公的介護保険市場の3割以上の規模になると予想されている(図表5-1)。

公的介護保険開始後6ヶ月における調査では、要介護度ごとに設けられたサービスの利用限度に対する実際の使用率が、例えば神戸市、京都市、福岡市といった大都市の場合、30~40%にとどまっている。

00年7月に厚生省が実施した調査でも、利用限度額に対する利用状況は43.2%と低かった。

一方、介護保険制度開始で介護サービス事業の新たな担い手となった民間介護事業者は、全体の57.1%が採算割れになっており、32.7%の事業者は00年度に入ってから業績見込を下方修正したという(日本経済新聞00年11月26日)。事業者が予想したほど利用者や一人当たり利用額が伸びないなど、介護需要全体が予想を下回ったのが主な原因とおもわれる。

また、制度開始前の予想に比べ、「利用者が少ない」と回答した事業者は47.3%、「利用者一人当たりの利用額が低い」も56.3%に達した。

公的介護保険の導入により、今後サービス供給体制が充実してくれば、公的介護保険でカバーされない付加的サービス、いわゆる横出し、上乘せサービスに対する需要も増加し、介護市場全体が拡大することが予想される。

図表5-1 民間介護保険市場の推計結果

市場	2025年		2035年		増加率 (b/a)
	市場規模 (a)	占率	市場規模 (b)	占率	
(1)公的介護サービス市場 の1割相当分	1.6兆円	35.3%	1.8兆円	34.1%	9.4%
(2)上乘せサービス市場	2.4兆円	52.6%	2.8兆円	54.3%	17.1%
(3)施設介護の食費	0.6兆円	12.1%	0.6兆円	11.7%	9.4%
民間介護保険市場(c)	4.6兆円	100.0%	5.2兆円	100.0%	13.5%
<参考>					
公的介護保険市場(d) (注)	14.6兆円		15.9兆円		9.4%
民間介護保険市場対 公的介護保険市場比(c/d)	31.5%		32.6%		

注：公的介護サービス市場の9割相当分。

出所：加老戸孝之「民間介護保険の市場推計と販売のあり方」『生命保険経営』2000.5

2. 介護保険制度の発展のために（提言）

(1) 公的介護保険制度にかかわるデータの統計処理と公開が必要

民間保険において、公的保険によるサービス供給に即した商品開発が行われるためには、公的保険において個々の利用者の介護情報や介護履歴が把握され、要介護度別の発生率や平均生存期間等の統計諸データが集計・管理されるとともに、それらが一般に公開される必要がある（第4章4.(2)参照）。

このように介護に関する高齢者のニーズの内容やその推移を客観的に評価し、サービス供給の過不足を判定できる体制を整備することは、公的介護保険制度の円滑な運用のためにとっても必要である。

なお、介護保険者である市町村は、県国民健康保険団体連合会（国保連）から利用状況に関する資料・請求書を受け取っているが、この資料により、個人ごとの事業者別サービス形態別の利用状況が把握できる。

例えば金沢市では、国保連からの請求資料の項目をすべて入力し、集計・分析しており、これにより、個人の情報を瞬時に分析することができるようになり、「どのようなサービスが不足しているか」などの傾向を割り出して今後の施策に生かしていくという（北國新聞00.7.19）。

このような利用状況の情報を各市町村が標準化された様式・項目で集計・分析するとともに、その結果を国レベルでとりまとめて公表されることが望まれる。

○介護保険関連の統計データ項目の例

- ・要介護の出現率
- ・健康な人が要介護へ移動する率
- ・要介護者が健康な状態に戻る率
- ・人は死亡から逆算して何ヶ月（何年）前に寝たきりになり介護度がすすんでいくか

（第4章3.(2)①参照）

(2) 要介護認定事務のノウハウの公開が必要

介護は、これまで保険会社に取り扱っていた生存、死亡、病気、身体障害等の状態に比べ、状態の客観的評価が技術的に困難であるという特質があり、これが商品開発上の課題となっている。

前掲（第3章1.）の老人保健福祉審議会では、『公的介護保険創設に伴い、民間介護保険拡大のネックとなっていた要介護認定事務を、公的介護保険制度に基づき行われる要介護認定に沿って行うことが可能となるので、民間介護保険はそれをベースとした商品設計や管理により、今後の拡大が可能となる。』との見解が示されている。

実際にも、00年4月の公的介護保険開始後は、民間介護保険においても保険給付の認定を公的介護保険の認定に連動する方式の保険商品も販売され始めている（図表5-2）。

従って、公的介護保険における要介護度判定のノウハウを活用できるような方策が必要である。

図表5-2 公的介護保険に連動する民間介護保険の例

	販売開始	概 要
三井海上 「WELL2000」	00年4月	<ul style="list-style-type: none"> • 重度の要介護状態をカバーするだけでなく、中度の要介護状態-介護度2・3に相当する中程度の要介護にも枠をひろげた。 • 要介護1以上と認定された場合は、30万円を限度に介護初期にかかる様々な準備費用の実費（介護用品の購入、公的介護の諸手続き等）を補償。
明治生命 「ナーシングケア」	00年12月	<ul style="list-style-type: none"> • 公的介護保険の要介護4または5に認定されたとき、または所定の要介護状態になったときに介護保険の一時金を給付する。

出所：各社資料

(3) 介護事業者に対する評価基準の設定と評価結果等の公開

公的介護保険のねらいのひとつである介護市場への民間事業者の参入は、それにより事業者どうしの競争で質の向上が図れる反面、サービス供給が事業者と利用者との直接の契約となり、事業者のサービス提供に対する行政の関与が間接的になるので、サービスの質の維持や事業者の客観的な評価体制が課題となってくる。そしてこれは、民間介護保険会社が事業者と提携することにより介護サービスの「現物支給」を行う際も同様である。

介護サービスの「量」のみならず「質」の確保も重要であり、そのための介護事業者の評価等については各市町村でも実施されつつあるが、全国評価基準の統一とともに情報の公開が必要である。

また介護サービス利用者からの苦情を申し立てることができる仕組みを整備し、それが公開されることも必要である。

(4) 高齢社会対応商品を対象とした新たな保険料控除制度の創設が必要

高齢者に関する保険商品、年金商品に関わる税制の優遇措置は、単に個人・家族の老後の問題にとどまらず、急速に少子高齢社会を迎えるわが国にとって社会経済上重要な意義を持つ。

介護保険を含む高齢者保険について、公的保険、公的年金をふくめた既存の年金・保険商品等との整合性を確保しながら、控除枠の拡大等の税制優遇策が必要である。

(5) 介護保険制度の広報、寝たきり予防の啓発等の連携

発足後間もない公的介護保険について広く市民に広報する必要があるのは言うまでもないが、介護保障制度においては、「寝たきりの予防」が介護サービスの提供とともに重要であり、日常生活における健康管理、健康づくりや原因疾患（脳血管障害、骨粗しょう症、老人性痴呆症など）の予防がすすめられるべきである。

市町村においても民間介護保険会社による下記の取組みと連携すれば、効率的かつ効果的な対応が可能となる。

- 民間保険会社による介護保障制度の広報活動等の例
- ・ 介護保険に関するセミナー等の開催
 - ・ 寝たきり予防のための講習会等の事業
 - ・ 社員のケアマネージャー・ホームヘルパー資格の取得
 - ・ 介護相談の受付、介護事業者の紹介 など
- (第4章3.(2)④参照)

新刊紹介

都市と緑地 地方自治の国際比較 地方財政改革

■ 都市と緑地

神戸は、全国の大都市の中でも、広い地域に雄大な自然を有する札幌市や杜の都仙台市と並んで、緑豊かな都市だと言われている。実際、明治期の六甲山植林運動以来宮々と築き上げられてきた都市公園の面積は、市民一人当たり16㎡を超え、政令市の中でもトップとなっている。震災の時にも、公園や街路樹は市街地の延焼を防いだり、貴重なオープンスペースとして様々な役割を果たしたりと、改めて都市と緑地との密接な関わりを再認識させられることとなった。

「本書は、美しく、ゆたかで、文化的環境の基礎となる、都市における緑地の創出と持続的維持という課題について、緑地を社会的資本として理解する新たな枠組みの重要性を、19世紀中葉以降の近代都市形成のプロセスを通して明らかにすることを目標としている。本書の基本的姿勢は、失われたものを惜しむのではなく、むしろ、激動の世紀を駆け抜け21世紀へと手渡されたものを通して、現象の中に見え隠れする緑地確保のための構造を、理念、計画、政策、財源、人のネットワークから浮き彫りにすることにある。(はしがきより)」

著者は、都市において緑地を生み出す考え方を、歴史的な流れの中で三つに大別する。一つは、ヨーロッパの貴族庭園や日本

の社寺仏閣の境内地など前時代のストックを緑地に転化させたもの。二つは、ストックを持たないアメリカで発達した、河川なども含む公園緑地と並木のある広幅員街路とをネットワークさせて都市基盤を整備するという「パークシステム」と呼ばれる手法。三つは、エベネザー・ハーワードの田園都市構想（今年神戸で百周年記念の国際シンポジウムが開催された）に基づく、都市と田園が共存する郊外都市。

この内、著者はパークシステムを重視し、急激な人口の増大と市街地の拡大に直面していたアメリカの各都市において成長管理施策の一環として展開され、現代都市計画制度の先駆となったこの仕組みを高く評価する。そして、日本では公園と公園とを結ぶリクリエーションのネットワークとされているパークシステムを、これからの都市再生に向けた優れた緑地構成と都市基盤形成の原理として、現代的に継承していくことを主張する。

大震災において大きな役割を果たした阪神間の公園緑地が神戸市の震災復興計画で提唱されたパークシステムであること、また震災復興計画に盛り込まれた防災緑地軸やグリーンベルト計画も同じ系譜の上にあることなど、私は本書において初めて知った。

本文300ページ程度でこの値段は専門書

としてもやや高価な印象を受けるが、著者20数年の研究の成果を盛り込んだ内容はたいへん密度の濃いものとなっており、さらに歴史的な流れに沿って語られる公園緑地の物語は読むものを飽きさせない。じっくり取り組めば、都市と緑地の関係についてさまざまな示唆を与えてくれる歯ごたえのある書である。

（岩波書店 石川幹子著
本体4,000円）

■ 地方自治の国際比較

－台頭する新しい政治文化－

本書は、1970年代以降に世界各地で台頭してきた「新しい政治文化」(New Political Culture, NPC) とも呼ばれるべき政治スタイルについての国際的な比較検討を通して、今後の政治と社会のあり方を模索しようとするものである。国際比較に当たっては、FAUI（緊縮財政と都市革新, Fiscal Austerity and Urban Innovation）プロジェクトが行った20カ国7000市を対象とする調査データを活用しており、著者によれば「国際 FAUI データに基づいた、政治過程に関する最初の出版物」である。膨大なデータを駆使した仮説検証型の研究で、客観的な実証分析が行われており、その論述には説得力がある。さらに米国、フランス、日本、韓国など多くの国の研究者による本格的な共同研究であり、研究プロジェクトのあり方の面からも興味深い。

本書は7章から構成されており、第1章では、NPCの基本的な概念を分析している。そして、NPC概念を構成する要素として、(1)古典的な左右対決軸の変質（無意味化）(2)財政争点と社会争点の区別 (3)財

政・経済的争点よりも社会争点の強調 (4)市場と社会個人主義の発達 (5)福祉国家への疑問 (6)争点政治と広範な市民参加の台頭、ヒエラルキー的な政治組織の衰退 (7)若く、教育程度が高い裕福な個人や社会における NPC の強い支持、をあげている。

第2章では、社会心理的なダイナミクスと社会・政治構造的変化の二つの分析手法を組み合わせ、世界で起きている新しい政治の形、パラダイム・シフトを抽出している。そして、第3章では、東欧や日本を含む多様な地域を視野に収めながら、最近の政治転換の重要なケースを検討し、それがどのように NPC 概念と関連するのかについて論じている。次いで、第4章では、NPCに関する仮説を20カ国の FAUI データを用いて検証することにより、NPC概念を分析している。

第5章では、世界の地方政党に関する最も包括的な分析が展開されており、アメリカ、カナダ、フランス、フィンランド、日本、ノルウェー、イスラエルを対象として、無党派市長や地方の改革政治が分析されている。第6章では、日本と米国、韓国で同時期に同一の質問項目で行った国際比較調査に基づいて、自治体関係者の意識の相違についての分析が試みられている。分析の結果として、日本の自治体関係者には財政的に中央に依存する傾向が強く、また、基金の取り崩しなどの対症療法的な対応が取られやすいこと、他方、米国では新たな財源の模索など、自立的傾向が強く、さらにマネージメントを重視した対応が中心になっていることが示されている。最後に、第7章では、日本と韓国の自治体に関する比較調査に基づき日本の自治体における政策の

形成の実態が計量的に分析されている。ここでは、政治家の利益最大化仮説（政治家は自らの利益が最大になるように行動する）を援用した場合、自治体財政が拡大していくことが明らかにされている。つまり、「日本の地方自治体の政策形成は、必ずしも住民の選択を反映したものではなく、市長の利己的行動の結果としてなされる部分が残されていること」が論じられている。さらに日本の政策形成の現状における様々な問題点を解決するための制度的提言も行われている。

著者が述べている通り、本書は、先進諸国における逼迫した財政状況を前に、地方自治体のあり方の再検討が否応無く迫られている現状に対して「新しい政治文化」がどこまで根付いていくのかを模索することを執筆の動機としている。世界規模で社会環境の大変動が進行中の現在、「新しい政治文化」という切り口で、地方自治の国際比較を行うことには大きな今日的意義があるものと思われる。つまり、我が国の地方自治体を取り巻く問題が必ずしも日本だけに止まらず、同時代の世界的な問題の一部であることを知ることができるからである。本書は、地方分権、地方自治や地方自治体における政策形成などの問題を考える人々に多くの貴重な示唆を与える内容となっており、ご一読をお勧めしたい。

（慶應義塾大学出版会 小林良幹編著 本体7,000円）

■ 地方財政改革

—ニュー・パブリック・マネジメント手法の適用—

本書は、地方公共団体の行財政改善につ

いて、従来は別々に論じられることの多かった中央・地方の財源配分と地方交付税の問題、それと表裏一体の地方分権、PFI・エージェンシー等の民営化手法の導入、行政評価、公会計改革などについて、いわゆる「ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）」の理念を共通項として15名の執筆者が体系的に論じたものである。

しかし単なる概説書・入門書にとどまらず、それぞれのテーマがコンパクトながら鋭く掘り下げられ、具体的な提言にまで至っていることに、本書の特色がある。

たとえば地方財政に関しては、地方交付税の財源保障機能と硬直的な地域間の財政調整機能により、全ての地方公共団体に対して国が財源保障する形でナショナル・ミニマムを設定するシステムとなっている。その結果、地方公共団体が自ら判断し住民のニーズを正確に反映するというメカニズムが働かず、財力や地域住民の人口規模とはかけ離れた必要以上の公共事業を実施させてしまうなど、非効率な公共事業を実現させる要因になっている。そこで、このように地方自治能力が弱体化を招き地方分権の推進の足かせとなり、モラル・ハザードを助長する交付税制度は早急に停止し、その見返りとして地方債の起債制限制度を廃止することを提言している。

歳出面の構造改革の理論的支柱であるNPMの章については、我が国におけるNPM導入の提唱者である大住荘四郎・新潟大学教授の執筆によるのが注目される（ニュー・パブリック・マネジメントの詳細については、本号「潮流」を参照されたい。）

そして、ニュージーランドのエージェン

シー機関や、我が国中央省庁がすすめている「独立行政法人」化の動きを紹介した上で、地方自治体がこれら改革を取り入れるためには、1) アウトプット、アウトカムの評価と、2) 第三者評価機関の確立が必要不可欠、と説く。

一方、発生主義会計の導入などの公会計制度改革には、諸外国の二つの潮流、即ち、主に投資家や債権者に向けて、資産や負債を含めた公的部門の財務状況を開示することに主眼を置く「米国タイプ」と、主として納税者や有権者といった一般の住民に、公的部門のパフォーマンスの改善状況を報告することを重視する「英国タイプ」に分類し、比較検討している。そして「我が国では自治体財政のパフォーマンスの改善を目指す英国タイプから学ぶべき点が多い」、としつつも、両タイプを日本の現状にあうように修正した日本独自の「ハイブリッド」タイプを作り上げていくことが重要、と提唱する。

NPM や VFM (バリュー・フォー・マネー) の理念は、我が国でも定着しつつあるが、反面、単に用語として一人歩きする傾向も見られる。施策立案者・行政実務関係者にとっても、今一度、それら理念の原点に立ち返った理解が必要であり、本書はそのための必読の教科書といえる。

(本間正明, 齊藤慎編著)
有斐閣 本体4,000円)

地方自治職員研修

毎月15日発行
B5判 130頁
定価800円

- ◆時代を鋭く捉えたテーマを毎号特集。
- ◆環境行政や行革など先進事例を、自治体の担当者がレポート。
- ◆昇任試験Ⅴ講座では、一年で昇任試験に受かる実力を養成。

- 2月号特集…W杯2002と自治体
(ワールドカップを契機に自治体・地域をどう変えるか)
- 1月号特集…2002年の改革を何から学ぶか
(シャープ勧告や革新自治体など地方自治史を振り返る)
- 12月号特集…2001年の法・判例・動きから2002年の改革を読む
(2001年のトピックスと成立法, 重要判例のダイジェスト)
- 11月号特集…公務員制度改革と新しい自治体職員像
(能力主義と公共の担い手論から公務員を問う)
- 10月号特集…ニーズ反映の最新事情

バックナンバーもお求めになります。
小社営業部が、お近くの書店へ

公職研

Tel03-3230-3701 Fax03-3230-1170
東京都千代田区神田神保町2-20

地方自治を語るみんなの広場

【月刊】

自治フォーラム

2002.1 VOL.508

定価600円(本体571円)

特集：市町村合併と地方分権

視 点 解 説	新春を迎えて……………自治大学学校校長 木寺 久
	分権時代の市町村の役割……………石原 信雄
事 例	市町村合併の推進について—分権型社会の創造—……………横道 清孝
	市町村合併の支援について……………総務省自治行政局行政体制整備室
	市町村合併の経済分析……………吉村 弘
	市町村合併と住民との合意形成……………竹下 譲
	市町村合併の現状と課題……………小西砂千夫
	市町村の自主的合併について……………熊本県総務部
	新市誕生から政令指定都市へ向かって……………さいたま市総合政策部
	中核市と地方分権……………姫路市企画局政策審議室
	記者の視点から見た市町村合併—西東京市の事例から—……………宮下 裕二
	市民の視点から見た市町村合併—松本青年会議所の取組—……………(社)松本青年会議所
エッセイ	自治大OBが語る地方自治……………池田 優

編 集 自治大学校・地方自治研究資料センター
(〒106-0047) 東京都港区南麻布4-6-2
電 話 03(3444)3283

発行所 第一法規出版株式会社
(〒107-8560) 東京都港区南青山2-11-17
電話 03(3404)2251 振替口座東京3-133197

震災調査の理論と実践

(財)神戸都市問題研究所 編

— 都市政策論集 第21集 —

A 5 版 / 248頁 / 定価 (本体 2,500円 + 税)

ISBN 4-326-96155-4 C 3331

震災から6年が経過し、表面上は震災の傷痕も薄れ、人々の記憶からも薄れつつあるように見える。しかし、詳しく見ると震災の影響は甚大で、今もその影を引きずっている。

阪神・淡路大震災は、我国はじめての大都市直下型の地震で、未曾有の被害をもたらしたが、今後の都市防災を考える場合に学ぶべき教訓は多い。震災直後から現在に至るまで、様々な分野でいろいろな調査が行われた。本書では、震災関連のさまざまな調査を取り上げ、災害からの復興の教訓となる事実を浮かびあがらせたい。

I 震災被害

阪神・淡路大震災による被害の社会的影響

— メッシュによる分析 —

阪神・淡路大震災による産業被害の推定

II 生活再建

仮設住宅入居者の実態調査

復興公営住宅の被災高齢者等実態調査

III 産業復興

阪神・淡路地域における産業復興の実態に関するアンケート調査

産業復興と調査

IV 住宅

阪神・淡路大震災における住宅被害と被災者の行動・復興への視点

被災マンションの建替え

復興公営住宅の現状と課題

V 健康

「仮設住宅入居者の健康調査」からみた震災が及ぼすメンタルヘルスへの影響

阪神・淡路大震災が小中学生の精神保健に及ぼした影響—震災4年目の調査から

※ご購入は書店または(財)神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

—— 勁 草 書 房 ——

編 集 後 記

※本書で高齢者問題を取りあげるのは、65号(91年10月)、75号(94年4月)に続き3回目ですが、「少子化」は初めてです。一般に高齢化に比して少子化問題は、これまであまり論じられてこなかった気がしますが、これは、少子化は個人にとっては人生観に関わる私的な選択の問題でもあるからでしょう。

※2000年4月にスタートした介護保険では、市町村が条例により独自の上乗せ・横出しサービスができます。また、東京都・横浜市では保育所について独自の認証制度をスタートさせました。少子・高齢化への対応は、同時に地方公共団体の実力が問われる課題であるといえます。

※次号は、「新産業の創出に向けて」を特集します。どうぞご期待ください。

都市政策バックナンバー

- 第91号 特集 阪神大震災からの復興状況 1998年4月1日発行
- 第92号 特集 阪神大震災からの復興と市民活動・ボランティア 1998年7月1日発行
- 第93号 特集 阪神大震災と廃棄物・リサイクル 1998年10月1日発行
- 第94号 特集 阪神大震災と神戸市行財政 1999年1月1日発行
- 第95号 特集 阪神大震災と復興都市計画 1999年4月1日発行
- 第96号 特集 阪神大震災とこころのケア 1999年7月1日発行
- 第97号 特集 阪神大震災と住宅復興政策 1999年10月1日発行
- 第98号 特集 阪神大震災と経済復興の課題 2000年1月1日発行
- 第99号 特集 震災復興の都市政策的検証と提言 2000年4月1日発行
- 第100号 特集 第100号記念 21世紀の神戸の都市像 2000年7月1日発行
- 第101号 特集 地方自治と都市経営 故宮崎辰雄氏追悼集 2000年10月1日発行
- 第102号 特集 阪神・淡路大震災復興・生活再建の総括 2001年1月1日発行
- 第103号 特集 IT革命と地方自治体 2001年4月1日発行
- 第104号 特集 阪神・淡路大震災と司法の課題 2001年7月1日発行
- 第105号 特集 災害における住宅等の被害認定基準 2001年10月1日発行

☆年間予約購読のおすすめ

書店にて入手困難な方は、当研究所へ直接お申込みください。

予約購読の場合、送料は当研究所が負担いたします。

季 刊 都 市 政 策

第106号

印 刷 平成13年12月20日 発 行 平成14年1月1日

発行所 財団法人神戸都市問題研究所 発行人 高 寄 昇 三

☎651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)
振替口座 01130-1-75887 電話 (078) 252-0984

発売元 勁 草 書 房

☎112-0005 東京都文京区水道2の1の1
振替口座 00150-2-175253 電話 (03) 3814-6861

印 刷 田中印刷出版株式会社

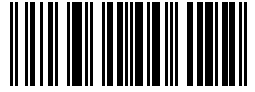
ISBN4-326-96130-9

C3331 ¥619E

定価(本体619円+税)



9784326961306



1923331006192

発売元 **勁草書房** 東京都文京区水道 2 の 1 の 1
振替口座00150-2-175253 ☎03-3814-6861