

はしがき ～何故高島平地域等の超高齢化への対応策が急がれるのか～

1 本研究の課題認識について

「少子高齢社会」から「人口減少社会」へ

20世紀の後半から21世紀を迎えるに当たり、国と地方を通じての行財政運営の最重要課題は「少子高齢社会」対応と認識されてきた。しかし、わが国の人口は、2008年の1億2,808万人をピークに減少に転じ、2050年には1億人を割り込み、そのまま減少を続ければ、2100年には、5,000万人以下に落ち込む恐れがあると予測されている（社会保障・人口問題研究所推計）。

そうした中で、2014年5月、人口問題の専門家で構成される「日本創生会議（座長：増田寛也東京大学大学院客員教授）」は、『我が国の人口が急減する中で、896の市町村が消滅する可能性がある』とする、衝撃的な報告を発表した。その「消滅可能性都市」の中には、板橋区の隣の豊島区も含まれている。

仮に板橋区も「消滅」の危機すら孕む「人口減少社会」に向かうとするなら板橋区政は、これからどのような地域経営の課題と取り組み、どのような対策を講じる必要があるのだろうか？板橋区と大東文化大学の地域連携研究を進める「地域デザインフォーラム」は、「人口減少社会」に向かう板橋区政の地域行政の課題と対策について、共同研究を進めることとした。

2 板橋区における「人口減少社会」の現状とこれからの地域行政の中心課題

本共同研究を進めるに当たって、そもそも、板橋区は「人口減少社会」に向っているのか？が問題となる。実際は、板橋区の人口は、2015年までは増加しつづけ、2020年から僅かに減少に転じると予測されており、必ずしも板橋区は「人口減少社会」に向っているとは言えない。

「日本創生会議」の報告でも、人口が減少し、消滅の危機に瀕する可能性のある自治体の大半は地方都市であり、板橋区は、それらの地方都市から流入する人口の受け皿となる大都市の一部だからである。

しかし、後掲の図1-1のように年齢階層別にもう少し詳細に分析すると、全体像とは異なる問題点が見えてくる。それは、板橋区では、老年人口が増加し続けるが、生産年齢人口は逆に減少していくということである。

板橋区の中には、高島平地域の様に、老年人口の比率が、区の平均値（22%程度）を大きく上回り（38%程度）その地域における「若年女性人口」の減少率が高い地域がある。その特徴は、「日本創生会議」が、「消滅可能性都市」と断じている自治体の人口構造と酷似している。

その意味からは、高島平地域は、人口の増加傾向が続く「都市」（板橋区全体）内における人口が減少し、消滅する可能性を孕む「限界集落」のような特徴を備えていると言える。

かくして、『人口減少社会』における地域行政のあり方（課題）を研究する本共同研究では、主として、人口の「超高齢化」が進み、生産年齢人口（その内特に若年の女性人口）の減少が進む地域における地域経営（行財政施策の展開）は如何にあるべきかが、中心的な課題であることが分かった。

3 何故、高島平地域等の超高齢化対策を最優先研究課題としたか

上述のように日本全体では、人口減少が本格化するのには2040年以降と見られるが、そのなかで、都区部の人口減少は比較的緩やかな第1段階にとどまっている。都区部では、2010年の人口を100とした指数では2040年には94となり、内訳は老年人口は153に増加、生産年齢人口は80に減少、年少人口は72に減少する。

地域格差が発生した原因は、いうまでもなく経済成長に伴う地方から都会への人口移動である。大都市圏は経済成長に伴う若年層の流入で人口増となったが、現在では、それらの者の高齢化の進行と居住環境・雇用状態の悪化等による若年層の出生率の低下に苦しんでいるのである。

このため、我々に要請された『人口減少社会』における地域行政のあり方というテーマは、都区部の当面の30年間においては、支える側が大幅に減少する中において、支えられる側がそれ以上に増加する社会、換言すれば超高齢化社会における地域行政のあり方ととらえ直した方が実際の状況に沿うことになる。超高齢化社会における地域行政のあり方ととらえ直した場合、高齢者への直接の支援等の対策はもとより、少子化への対応や生産年齢人口の増加策、財政収入の減少と社会保障支出の増嵩によってもたらされる財政の硬直化による他の政策への対応も重要な課題である。

もう少し詳しく見てみれば、次の3点がポイントと考える。

① 第1は、今後約30年間で5割程度の高齢者の増加が見込まれることから、超高齢化へ

の対応策が最優先でなければならない。区内の高齢者世帯等への支援方策の拡充、とくにすでに現時点で高齢化率 40%近くに達し、「都会の限界集落」の様相を示しつつある高島平地域等の状況が区内に広範に広がると考えられることから超高齢化した地域社会への集中的な支援方策の検討が急がれる。

② 第 2 は、少子化対策や生産年齢人口の増加策である。都市部では、非正規雇用者の増加等による晩婚化、晩産化などとともに結婚・出産後の保育所への入所を待つ待機児童の問題などが顕在化している。2014 年 9 月 13 日付朝日新聞では待機児童数の全国ワースト 4 に板橋区が登場し（世田谷区 1,109 人、大田区 613 人、仙台市 570 人、板橋区 515 人）、公有地が乏しい中での保育所整備が喫緊の課題であると提起している。また生産年齢人口の増加による活力あるまちづくりも区政においては重要な課題である。

③ 第 3 は、財政事情の悪化、財政硬直化への対応策として、財政支出を抑制するための、行政の守備範囲の見直し、サービス水準の切下げ、民間委託、近隣自治体等との共同運営・共同事業等の実施などである。すでにこうした分野に注力している自治体は多く、例えば秦野市がハコモノは減らすサービス水準は維持するとの方針の下に公共施設統廃合計画を進めているなどの先例は十分参考にすべきであろう。

実際の板橋区政は、上記 3 つの観点からの政策を総合的に講じる必要があり、我々の共同研究もそのための各般にわたる具体策の検討に寄与したいと考えている。しかし、限られた時間と研究員の枠の下では、このような広大な課題の中から、優先順位をつけて研究を進めるしかない。

地域デザインフォーラム第 6 期（2013 年度～2014 年度）においては、『『人口減少社会』における地域行政のあり方』という要請されたテーマの中から、最も優先度が高い超高齢化への対応策に真っ先に取り組むこととし、副題を「～その 1 高島平地域等の超高齢化への対応策を中心にして～」とすることとした。その理由は次の 3 点である。

① 高島平団地はすでに高齢化率 40%近くに達しており、「都会の限界集落」の様相を示しつつあり、自助、共助に加え、何らかの公助による支援方策が必要な事態となっていること。こうした先行して高齢化が進んだ地域への有効な支援方策がみつけれれば、他の区内一般地域での高齢化の進展に応じた支援方策を講じやすいこと

② 社会保障と税の一体改革により介護保険制度が改正され、比較的軽度の要支援Ⅰ・Ⅱの認定者への介護が同保険事業から分離されて板橋区等の基礎的自治体の独自事業と

なる方向になり、新しく板橋区が担うこととなる領域での具体策の立案が急がれること

- ③ 高島平地域に所在する大東文化大学は、一部の学部等がすでに同団地住民による共助の活動への協力を行ってきているが、これまでの活動の点検を行い、問題点への対応策を検討して、学生等の活動を全学的に拡充する方策が求められていること

4 本ブックレットの章別の構成と概要

本ブックレットの章別の構成とその概要は以下のとおりである。

第1章では、板橋区全体とその中の高島平地域の高齢化の実態を住民基本台帳等に基づき詳述するとともに同地域の中核となる高島平二丁目、三丁目の独立行政法人都市再生機構（以下「UR都市機構」）の集合住宅について高齢者にとって厳しい居住環境であることを説明している。

第2章では、高齢化の進展に対応した高島平地域の住民の共助の活動や生きがいづくりの活動をヒアリング結果に基づき説明している。中核となる高島平二丁目団地自治会と高島平三丁目自治会が助け合いの会をつくり家事援助、外出の付添いなどの共助活動を実施していること、これらの活動が、支援する側の高齢化等により若年層の入居が待たれていることなどを説明している。

第3章では超高齢化社会に向けた国の政策の基本が在宅での医療、介護、福祉を内容とする地域包括ケアシステムの普及にあることを説明したのち、その先行事例として千葉県柏市豊四季台団地での柏地域医療連携センターを中核とする関係機関の連携の実例とその連携成功の原因分析を視察結果に基づき説明している。また、在宅を基本とする地域包括ケアシステムと併行した特養ホーム等の整備の必要性、介護保険制度の変更に伴う基礎的自治体の責任範囲の増大にもふれている。

第4章では、板橋区の高齢者支援に関係する施策の実態をヒアリング結果等に基づき説明している。区内の介護保険事業の実態、高島平団地高齢者地域包括ケアビジョン、特養ホーム等の施設サービスの入所待ちの実態、介護支援ボランティア制度、ぬくもりサービスなどの説明をしている。また今回の共同研究で行った区内の地域包括支援センターへのアンケート結果を紹介し、高齢者への支援が必要な分野として、現場からは通院等の外出への支援、日中独居者への支援などの必要性が指摘されていることを説明している。

第5章では、比較的元気な高齢者への就労支援や生きがい対策として公益社団法人板橋

区シルバー人材センター（以下、「シルバー」）、アクティブシニア就業支援センターの活動実態や課題を説明するとともに高齢者支援に関連する施策として高島平地域のグランドデザインが検討途上ではあるが、若者等の区外からの流入に重点が置かれ現住する高齢者を支援する視点が足りないのではないかとの問題意識などを提起している。

第6章は、第5章までの研究結果に基づき板橋区政への提言をまとめている。高齢者の爆発的な増加に先んじて対応策を講ずる姿勢が必要なこと、地域包括ケアシステムの確立、特別養護老人ホーム等の施設整備も併行すること、高齢者の日常生活への支援を拡充することなどである。

第7章では、大東文化大学における高島平地域の高齢者に対するこれまでの支援活動を振り返りつつ今後の提言を行っている。今後も高齢者の生涯学習への学生の支援を継続すべきこと、高齢者の生活への学生による支援を継続するために単位付与等のインセンティブやボランティアセンターなどの中核組織の設置などを検討すべきこと、学外講座「オープンカレッジ」では語学等の実学的な学問への受講傾向が強いが、資格講座も含め幅広く講座を提供する努力を継続すべきことなどを提案している。

5 今後の地域デザインフォーラムへの期待

地域デザインフォーラム第6期において高島平地域等の超高齢化への対応策を中心に研究した結果の概要は以上のとおりであるが、今後の地域デザインフォーラム第7期以降においても、超高齢化社会における地域行政のあり方は継続研究すべきテーマと考えられ、高齢者への支援方策（継続）のほか少子化対策や生産年齢人口増加対策、財政硬直化への対応策等の中から具体的な研究課題を逐次選定して継続研究していくことを要望する。