

## 第1部

### 人口減少社会における高齢者・少子化対策と空き家問題

## はじめに ー構成と概要

第1部においては、人口減少社会の進展により生じる諸問題の中から、特に財政硬直化への対応策をメインテーマに据え、高齢者への支援方策や少子化対策、空き家問題について考察している。

まず第1章では、健康寿命の延伸や社会保障関連費の抑制を目指して、元気高齢者を増やすための施策に関し他自治体の取り組み状況や板橋区の現状などについて触れている。

次に第2章では、板橋区における生産年齢人口の減少を抑制するため、安心して子どもを産み育てるための施策について述べている。

そして第3章では、社会問題にもなっている空き家の増加に関して、板橋区における分析と今後の予測について述べている。

## 第1章 元気高齢者を増やす取り組みについて

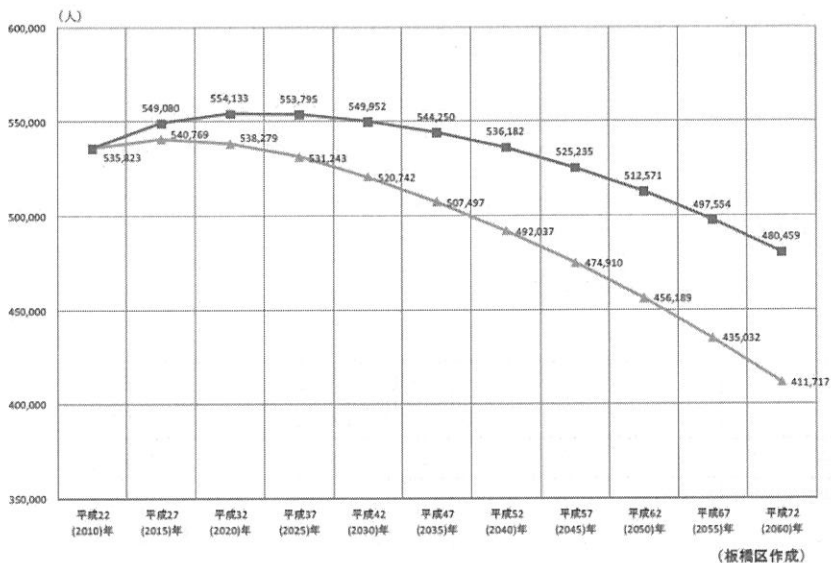
### 1 板橋区における高齢化の現状

2016年1月に策定した『板橋区人口ビジョン及び総合戦略2019』では、板橋区の将来人口を、「現時点では緩やかな上昇傾向にあるが、2020年にピーク（554,133人）を迎えて減少に転じ、2060年には480,459人となる。」と推計している（図1-1）。

また、年齢3区分別人口をみると、「老年人口（65歳以上）は増加を維持して2060年には2010年に比べて6割増の約19万人に達する。一方で、年少人口（0～14歳）は2020年までは緩やかに増加・維持の傾向がみられるものの、2060年には4万人、生産年齢人口（15～64歳）は25万人と、いずれも2010年の7割程度に減少する。また、高齢化率（65歳以上の人口の割合）は、2010年の21.3%から2060年には39.1%まで上昇する」と推計している（図1-2）。

この推計結果から、板橋区においては、すぐに総人口が減少する「人口減少社会」に向かうというよりも、「老年人口が増加し続ける一方で、生産年齢人口が減少し続ける」ことによる様々な行政課題に対応する必要性が高まっていると言える。

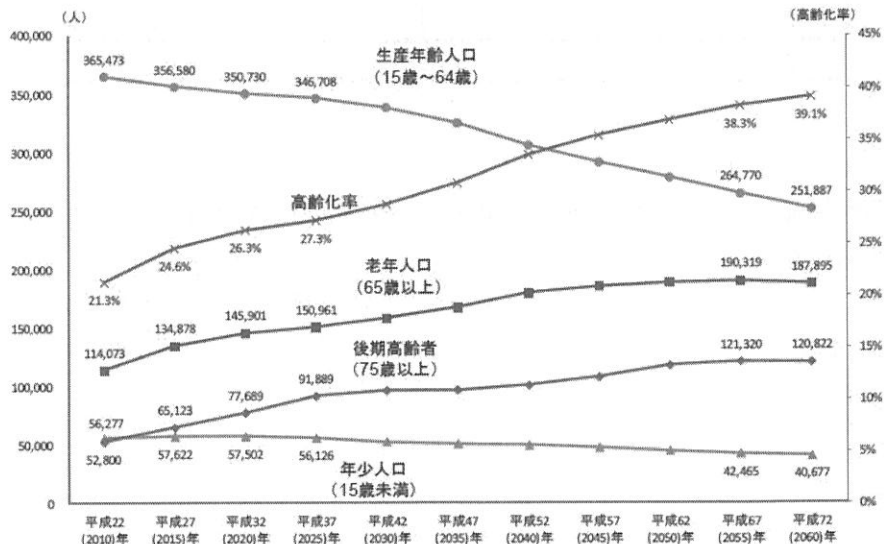
図 1-1 総人口の長期的見通し



※■：区人口ビジョン（独自推計） ▲：社人研推計

出典：『板橋区人口ビジョン及び総合戦略 2019』

図 1-2 年齢3区分別人口の長期的見通し



出典：『板橋区人口ビジョン及び総合戦略 2019』

## (1) 要介護認定率の現状

板橋区における要介護度別の要介護認定率の推移（表 1-1）によると、高齢者数の増加とともに、要介護（要支援）認定者数が増加することで、介護保険の給付額も増加することが推察される。

要介護（要支援）認定率の減少を目指すことは、介護保険の給付額を抑制することができると同時に、高齢者自身の健康寿命の延伸に繋がると考えられる。

表 1-1 要介護（要支援）認定者数の推移

（単位：人）

	平成 24 年度	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度	平成 28 年度	平成 29 年度	平成 37 年度
第1号被保険者数	113,660	117,862	121,714	124,758	126,831	128,235	129,626
認定者数	20,012	21,239	21,990	23,051	24,059	25,134	29,829
要支援1	2,724	3,245	3,480	3,883	4,297	4,736	5,925
要支援2	2,846	3,054	3,239	3,446	3,646	3,870	4,725
要介護1	3,024	3,254	3,349	3,526	3,700	3,883	4,698
要介護2	3,831	3,894	3,965	4,028	4,070	4,124	4,736
要介護3	2,861	2,840	2,957	3,013	3,058	3,100	3,456
要介護4	2,402	2,580	2,641	2,778	2,904	3,036	3,556
要介護5	2,324	2,372	2,359	2,377	2,384	2,385	2,733
認定率	17.6%	18.0%	18.1%	18.5%	19.0%	19.6%	23.0%

出典：「第 6 期板橋区介護保険事業計画」

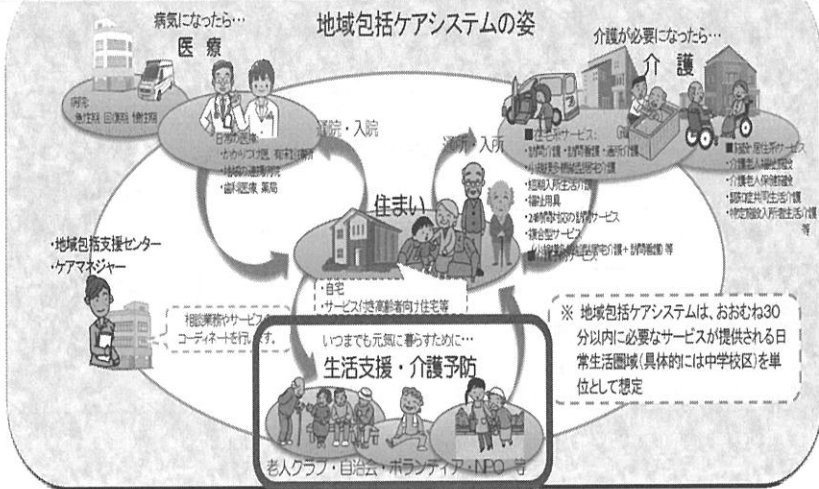
## (2) 元気な高齢者増で健康寿命延伸と医療・介護にかかる費用を抑制

### ① 介護保険制度の転換

国は、団塊の世代が 75 歳以上となる 2025 年に向け、介護が必要な状態になっても住み慣れた地域で生活し続けられるよう、介護、医療、予防、生活支援、住まいを一体的に提供する地域包括ケアシステムの構築が必要と考えている。

## 地域包括ケアシステムの構築について

- 団塊の世代が75歳以上となる2025年を目途に、重度な要介護状態となっても住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるよう、医療・介護・予防・住まい・生活支援が包括的に確保される体制(地域包括ケアシステム)の構築を実現。
- 今後、認知症高齢者の増加が見込まれることから、認知症高齢者の地域での生活を支えるためにも、地域包括ケアシステムの構築が重要。
- 人口が横ばいで75歳以上人口が急増する大都市部、75歳以上人口の増加は緩やかだが人口は減少する町村部等、高齢化の進展状況には大きな地域差。
- 地域包括ケアシステムは、保険者である市町村や都道府県が、地域の自主性や主体性に基づき、地域の特性に応じて作り上げていくことが必要。

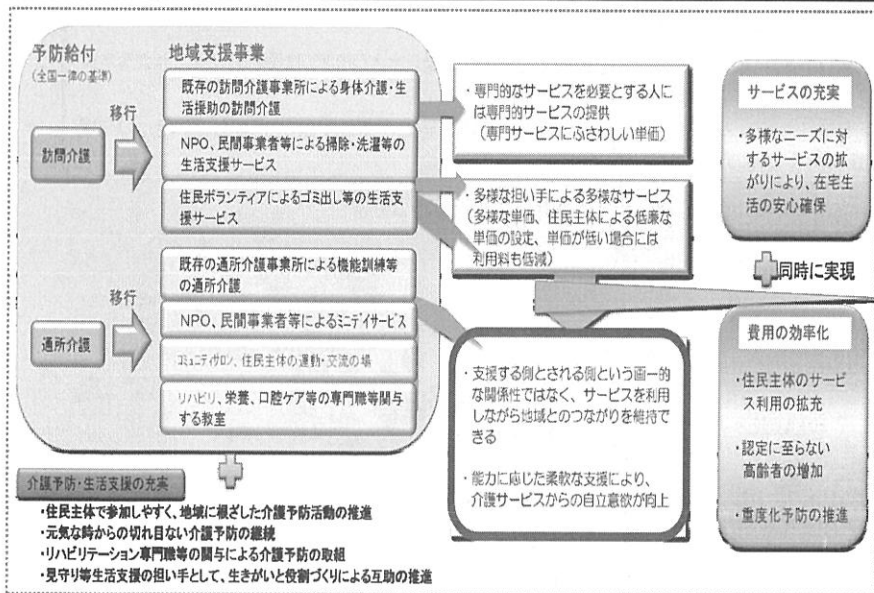


出典：厚生労働省「介護予防・日常生活支援総合事業の推進に向けて」

そこで国は、支援する側と支援される側という関係性ではなく、地域との繋がりを維持しつつ、各自の有する能力に応じた柔軟な支援を受けることで、自立意欲の向上に繋げるため、これまで全国一律の内容で提供されていた介護予防訪問・通所介護について、市区町村が実施することとし、個々の能力を最大限に活かしつつ、住民等が参画するような多様なサービスを総合的に提供することが可能な仕組みに見直すこととした。

## 予防給付の見直しと生活支援サービスの充実

- 予防給付のうち訪問介護・通所介護について、市町村が地域の实情に応じた取組ができる介護保険制度の地域支援事業へ移行(29年度末まで)。財源構成は給付と同じ(国、都道府県、市町村、1号保険料、2号保険料)。
- 既存の介護事業所による既存のサービスに加えて、NPO、民間企業、ボランティアなど地域の多様な主体を活用して高齢者を支援。高齢者は支え手側に戻ることも。



出典：厚生労働省「介護予防・日常生活支援総合事業の推進に向けて」

### ② 介護予防事業の充実

介護予防は、高齢者が要介護状態等になることの予防や軽減・悪化防止を目的として行うものであり、単に運動機能や栄養状態の改善を目指すものではなく、日常生活の活動を高め、家庭や社会への参加を促し、個々の生きがいや自己実現のための取り組みを支援し、生活の質の向上を目指すものである。

しかし、これまでの介護予防の取り組みの多くは、心身機能の改善を目的とした機能回復訓練に偏っていたため、社会参加を促す取り組みが十分ではなかったことから、これからの介護予防は、高齢者本人を取り巻く環境へのアプローチも含めた、バランスのとれたアプローチが重要であり、要介護状態となっても生きがい・役割をもって生活し続けることができる地域の実現が求められている。

### ③ 地域における支え合い

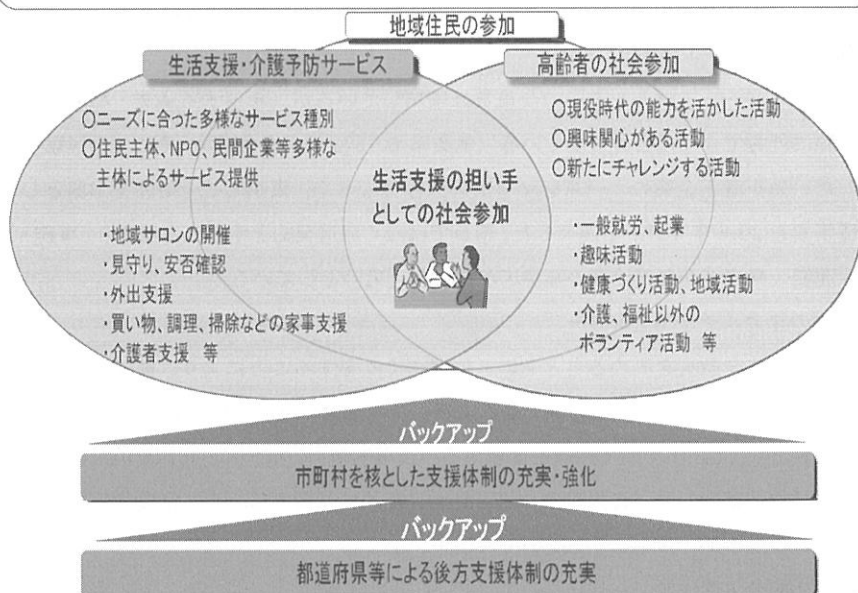
単身高齢者世帯や高齢者夫婦のみ世帯が増加していくことを踏まえ、掃除や買い物、外出などに対する多様な生活支援が求められていることから、地域住民の力を活用した支援・サービスの充実が求められる。

多様化する生活支援の担い手となる地域住民には高齢者自身も含まれ、地域の社会的な活動への参加により、活動を行う高齢者自身の生きがいに繋がるとともに、介護予防・閉じこもり防止にもなることから、積極的な取り組みを推進することが重要である。

一方、地域貢献や社会参加の意欲はあっても、その方法が分からないという声もあることから、行政が中心となり、需要と供給をマッチングしていく必要がある

## 生活支援・介護予防サービスの充実と高齢者の社会参加

- 単身世帯等が増加し、支援を必要とする軽度の高齢者が増加する中、生活支援の必要性が増加。ボランティア、NPO、民間企業、協同組合等の多様な主体が生活支援・介護予防サービスを提供することが必要。
- 高齢者の介護予防が求められているが、社会参加・社会的役割を持つことが生きがいや介護予防につながる。
- 多様な生活支援・介護予防サービスが利用できるような地域づくりを市町村が支援することについて、制度的な位置づけの強化を図る。具体的には、生活支援・介護予防サービスの充実に向けて、ボランティア等の生活支援の担い手の養成・発掘等の地域資源の開発やそのネットワーク化などを行う「生活支援コーディネーター(地域支え合い推進員)」の配置などについて、介護保険法の地域支援事業に位置づける。



出典：厚生労働省「介護予防・日常生活支援総合事業の推進に向けて」

## 2 特徴的な高齢者施策

### (1) 先進自治体である江戸川区の取り組み

2016年7月13日、人口減少研究班が視察を行った江戸川区で行われている取り組みについて報告する。江戸川区は、介護保険料、後期高齢者医療費、介護認定率がいずれも23区で最も低い。これは、60歳以上の人を熟年者と位置づけ、全国の自治体に先駆けて熟年者の元気施策に力を入れてきたことが理由の一つと考えられる。その中でも特徴的な取り組みについて、以下に述べる。

#### ①リズム運動

熟年者の健康増進および仲間づくりを図ることを目的としてリズム運動を推進している。リズム運動とは、社交ダンス（マンボ・ルンバ等）をアレンジした軽運動であり、パートナーを組んで楽しみながら行うところに特徴がある。江戸川区が2003年に行った検証では、リズム運動の実施前と一年間継続して実施した後の体力の変化について調査したところ、バランス能力が著しく改善し、体力年齢は約10歳～15歳若返ったという結果が得られた。2016年度は215会場で週1回、10,291人の参加を予定している。また、リズム運動大会を年1回、2会場で実施し、約5,000人が参加している。男性参加者が少ないため、初心者教室のさらに前段階として男性初心者教室を実施している。

#### ②熟年（シルバー）人材センター

熟年（シルバー）人材センターの会員数は増加しているが、希望する職業、職種がなく、実際に就労できない会員も多くいる（就業率60.5%・2015年度）。そこで、経験を活かしたい熟年者と企業のニーズをマッチングさせるべく、東京しごと財団を本部とした派遣事業を2016年4月から開始した。請負ではなく派遣契約とすることにより、事務・接客・運転・介護補助など仕事の幅が広がることを狙いとしている。

#### ③くすのきカルチャーセンター

熟年者が趣味や教養を高めるとともに、仲間づくりをすることにより、健康で生きがいのある充実した生活を送ることができるよう、生涯学習の機会と場を提供している。

事業内容としては、1年間で基礎を学習する「正規教室」のほかに、お試的な講座を開講した「特別講座」や、正規教室の修了生が自主的に学習する「自主活動教室」があり、熟年者の生きがいを支援している。

#### ④江戸川総合人生大学

「共育・協働」の社会を目指し、地域課題やその解決策について学び合い、力を合わせて社会貢献に取り組むための学びの場として、2004年10月に開学した。



就学期間は2年間で、1年次は共通基礎科目、2年次は社会活動体験という実践的なカリキュラムとなっており、卒業後は自主的にボランティアグループを立ち上げ、高齢者の見守りや介護予防を目的とした交流等の活動をしている。

#### ⑤なごみの家

2016年度から地域包括ケアシステムの拠点として、社会福祉協議会が実施主体となり「なごみの家」を3か所に設置した。いずれも空き店舗（広さは50㎡～100㎡）を活用している。コミュニティソーシャルワーカー2名、看護職1名、管理スタッフ（元気熟年者）数名を配置する。なごみの家は熟年者だけでなく、全世代型の福祉拠点として以下の3つの機能を持たせている。

##### (ア) なんでも相談

相談員や医療関係者などの専門職があらゆる相談に対応する。

##### (イ) 居場所・通いの家

子どもから熟年者まで障がいの有無にかかわらず、誰もが気軽に立ち寄っておしゃべりができる地域の交流の場で、子ども食堂や無料学習会も実施する。

##### (ウ) 地域のネットワークづくり

町会・自治会、医療・介護関係者、民生・児童委員、警察・消防などが協力し、地域の支え合い・助け合いの支援を行う。具体的な取り組みとして、見守ってもらいたい人を名簿化して町会・自治会に配付し、職員が1件1件訪問する取り組みを始めた。

#### ⑥高齢者向け情報誌の発行

出版社と共同し、江戸川区内のおいしいお店・歴史を感じる散歩コースやくすのきクラブ・リズム運動など、江戸川区内の取り組みを紹介する情報誌を発行した。江戸川区内の書店・コンビニで販売するとともに、これから退職を迎えて仕事中心の生活から地域中心の生活を迎える64歳の江戸川区民に配布した。2015年に創刊し、2016年に第2号が発行された。

## (2) 板橋区の取り組み

板橋区における高齢者施策を把握するため、長寿社会推進課および社会福祉協議会にヒアリングを行った。

### ①グリーンカレッジ

板橋区内在住・在勤の60歳以上を対象とし、高齢者大学校・大学院を開講している。高齢者大学校は、1年目の教養課程と2年目の専門課程による2年制で、年間18回計36

回の講義を受講し、卒業レポートを提出する。大学院は、1年制で、年間13回の講義・調査研究を経て、研究発表を行う。高齢者大学校は、年間300人の募集に対し、例年定員近くまで入学者が集まっている。講師は大学の教授が多いが、卒業生が講師となることもある。OB会も組織されており、グリーンカレッジを卒業した人が入会し、板橋区からの補助はなく、完全に独立した運営を行っている。地域ごとの支部に分かれた活動とともに、専門部・サークル活動なども盛んである。

#### ②シニアボランティア

2016年度からシニア世代の社会貢献活動を促進することを目的に、板橋区内在住・在勤の概ね50歳以上のシニアを対象に登録ボランティアを募集し、半年で100人超のシニアが区内老人福祉施設、保育園、障がい者施設などで活動している。ボランティア活動はしてみたいが、どうしたらよいか分からないという人が来ている。60歳代の人が多い。

#### ③コミュニティビジネス

シニア世代がコミュニティビジネスを立ち上げることを支援するため、セミナー等を開催し、地域課題の抽出やビジネスプランを発表する機会を設ける。既に活動しているNPO等との情報交換会も実施する。

#### ④福祉の森サロン（社会福祉協議会）

高齢者や障がい者、子育て中の親子の閉じこもり・孤立を防ぐ仲間づくりや交流を目的に、誰もが気軽に立ち寄れる、住民主体の集いの場の立ち上げ支援を行っている。2016年9月現在292団体が活動しており、社会福祉協議会では立ち上げの支援や活動費の助成などを行っている。

### 3 元気な高齢者を増やすための政策提案

定年を迎え、社会との繋がりが希薄になると、自宅にこもりがちになる。それによりADL（日常生活動作）や認知機能が低下し、要介護状態に陥ってしまう恐れがある。特に単身の高齢者が増加していくと、その傾向がより顕著になることが予想される。

そこで、自宅にこもりがちにならず、社会との繋がりを保ち続けるための施策を充実させていく必要がある。人口減少研究班では、江戸川区での取り組みを参考にしつつ、以下3点の取り組みを提案することとする。

#### (1) コミュニケーションの拠点づくり

きめ細やかで実効性のある施策とするためには、自宅から歩いて行ける範囲で、小規模

な拠点を多く作っていく必要がある。高齢者の健康づくりの拠点としては、現在ふれあい館が5か所、いこいの家が14か所にある。今後高齢者が増加していくことを考えると、拠点をさらに増やしていく必要があるが、限られた財源・人的資源を活用していくためには既存の施設を活用しつつ、地域の自主的な運営を区がサポートする仕組みを構築しなければならない。また、江戸川区のなごみの家にみられるような、高齢者だけではなく、子育て世帯など多世代対応型の拠点とすることで、地域の多様な人材・資源を巻き込んでいくことができる。板橋区の子育て施策に目を向けると、2015年4月から「あいキッズ」を全小学校で実施し、放課後の小学生の居場所が確保された。それに伴い、児童館（板橋区内26か所）は、乳幼児親子の居場所機能や相談機能を持つ拠点として生まれ変わり、月曜日から金曜日までが職員による各種プログラムの実施、土日祝日は地域の子育てグループなどへの貸し出しを行っている。

### ①多世代型交流拠点

これらを踏まえ、われわれ研究班はふれあい館・いこいの家、児童館それぞれの機能を融合させ、複合的な拠点施設とすることを提案する。高齢者の健康づくり・コミュニケーションの拠点および乳幼児親子の居場所・相談機能の拠点であると同時に、乳幼児親子と高齢者の交流拠点とすることが狙いである。それぞれに対し現在行っている行政サービスの低下を避けるためにも、高齢者へのプログラム、乳幼児親子へのプログラムを完全に分け隔てることなく、双方向の交流が生まれるような仕組みづくりを行うことが望まれる。また、乳幼児と接したことがない高齢者に対しても、グリーンカレッジで接し方を学ぶ講座などを行うことにより、積極的に交流しようという自信・意欲が付き、学んだことを地域で活かせるという好循環を生み出すことができる。

### ②情報発信拠点

交流拠点が軌道に乗れば、さらにそこに地域の情報発信機能を持たせることを提案する。地域会議との整合性を図っていく必要はあるが、地域住民・町会・商店会・NPOなどを主体とする運営協議会が発足し、地域の資源（空き家や空き店舗、人材など）を活用して高齢者の健康づくり、コミュニケーションを促進するメニューを検討していく。メニューの一例として、空き家や空き店舗を活用して高齢者向けの食堂を運営する、みんなで図書を持ち寄って民間図書館を作るなどが挙げられる。2016年度から実施している板橋区のコミュニティビジネス事業の一環として、これらを支援していくことも可能である。

### ③イベントの参加拠点

板橋区においても、江戸川区で広く浸透しているリズム運動のように、高齢者が楽しく

気軽に参加できるメニューを提案していく必要がある。介護予防体操である「元気おとせん！体操」の新たなバージョンとして、パートナーを組んでできるものを作成することも一案である。冒頭にも述べたように、自宅から歩いて行ける範囲で気軽に楽しく参加できるイベント・拠点を作ることが、高齢者施策においては重要である。そのためには、自助・共助・公助それぞれが有機的に連動する仕組みづくりを行っていく必要があるのではないだろうか。

## (2) 高齢者の就労支援

板橋区では、シルバー人材センター、はつらつシニアいたばしなどで高齢者の就労支援を行っているが、シルバー人材センターは請負契約であり、臨時的かつ短期的な就労に限定されている。そのため、働きたい人が希望する求人は少なく、就労に結びつかないという現状がある。企業にとっても、再雇用や定年延長ではなく、新規に高齢者を雇用することは負担が大きいのと思われる。岐阜県中津川市にある株式会社加藤製作所では、製造ラインの稼働率を上げるために土日稼働を開始し、それを実施するに当たって高齢者の新規採用を行った。この取り組みは、高年齢者雇用開発コンテストで厚生労働大臣賞最優秀賞を受賞した。板橋区の特徴として、23区で唯一工業専用地域を有するなど、精密・光学機器や印刷関係の工場が多い。上記の取り組みを参考に、土日に限定することなく、通常稼働日にも高齢者を雇用することにより、企業の生産力が向上し、高齢者の就業率も高めることが可能となる。そのような取り組みを行う企業に対して、高齢者が働きやすい職場環境を整備するための費用を区が補助することも一案である。

## (3) 高齢者向け情報発信

高齢者向けの情報発信としては、広報紙の発行やポスターの掲示など紙媒体による周知方法が有効である。一方、ICTの利活用については、年代を超えて広がりを見せており、特に60代以上のシニア層での利用率が上昇しているとの報告もある（『2015年版情報通信白書』）。

練馬区では、シニアの社会参加を支援するポータルサイトを開設し、地域との関わりを持ちたい高齢者に対する情報提供を行っている。特に地域のサークル活動情報が詳細に掲載されており、インターネットを利用できる人であれば自分に適した情報を得ることが可能である。板橋区でも高齢者施策として既に様々な取り組みが行われていることから、高齢者に関する情報を分かりやすく提供できるホームページを開設することで、高齢者本人だけでなく、その家族などの支援者が情報収集しやすい手法を構築することが有効であると考えられる。