

高齢者居住を中心とした自治体間連携に関する調査 事業の概要

事業の趣旨等

○複数の自治体が連携を図り高齢者の域外居住を推進するための方策について検討することを目的に、自治体を対象としたアンケートおよびヒアリングを実施するとともに研究班会議を開催し、議論を行った。

事業の概要

(1) 研究班等の設置・運営(平成 24 年 10 月～平成 25 年 3 月)

高齢社会における都市・地方政策、介護を含めた都市部の問題などに知見を有する学識経験者を構成メンバーとする研究班を設置し、高齢者の域外居住を阻害する要因、促進する要因の分析、自治体間の連携を促進する方策について検討を行った。

プラチナ・コミュニティ構想研究班会議 委員

(50音順、敬称略)

(委員)

井上 由起子 氏 日本社会事業大学 専門職大学院 准教授
大杉 覚 氏 首都大学東京 大学院社会科学研究科 教授
大森 彌 氏 東京大学 名誉教授
川口 有一郎 氏 早稲田大学大学院 ファイナンス研究科 教授
◎川本 明 氏 経済評論家^注
袖井 孝子 氏 お茶の水女子大学 名誉教授
中川 雅之 氏 日本大学経済学部 教授
広井 良典 氏 千葉大学法経学部 教授
藤井 さやか 氏 筑波大学大学院システム情報工学研究科 講師

(◎は座長)

注：平成 25 年 4 月より、慶應義塾大学 経済学部 特任教授

(オブザーバー)

山口 卓也 氏 内閣官房 国家戦略室 上席政策調査員
藤原 裕子 氏 内閣官房 国家戦略室 参事官補佐
山崎 史郎 氏 内閣府 政策統括官(共生社会政策担当)
原口 剛 氏 内閣府 政策統括官(共生社会政策担当)付 参事官
大島 一博 氏 厚生労働省 保険局 保険課長
岩下 圭二 氏 (公益社団法人)経済同友会企画部 代表幹事補佐

荒川 英雄 氏 厚生労働省 社会・援護局 総務課 課長補佐
篠田 浩 氏 厚生労働省 老健局 総務課 課長補佐
懸上 忠寿 氏 厚生労働省 老健局 高齢者支援課 課長補佐
長畑 匡紀 氏 厚生労働省 老健局 高齢者支援課 企画法令係長
菅原 弘子 氏 特定非営利活動法人 地域ケア政策ネットワーク 事務局長

(事務局)

亀井 信一 株式会社三菱総合研究所 人間・生活研究本部 本部長
奥村 隆一 同 人間・生活研究本部 主任研究員
吉池 由美子 同 人間・生活研究本部 主席研究員
松田 智生 同 プラチナ社会研究センター 主任研究員
田村 隆彦 同 社会公共マネジメント研究本部 主任研究員
早川 玲理 同 社会公共マネジメント研究本部 研究員

<開催スケジュール>

第1回研究班会議開催：平成24年10月9日

- ・本事業の進め方について
- ・アンケートの進め方について

第2回研究班会議開催：平成24年12月16日

- ・ゲストスピーカーによる報告（国際医療福祉大学大学院教授 高橋 泰氏、東京都杉並区、山形県舟形町）
- ・ヒアリング結果の報告
- ・連携を進める上での実態と課題の検討

第3回研究班会議開催：平成25年3月7日

- ・南伊豆町の事例報告
- ・アンケート結果の報告
- ・本研究事業のとりまとめについて

(2)自治体アンケート調査(平成 24 年 10 月～1 月)

全国の都道府県および市町村に対し郵送アンケート調査を行い、高齢者向けの介護施設や住宅の整備における課題の有無、他地域からの中高年層（就労等希望者を含む）の受け入れに関するニーズや考え方などを把握した。

- ・調査対象；47 都道府県および全市町村
- ・調査名；高齢化に対応した地域づくりに関する調査
- ・調査方法；郵送法による調査
- ・調査内容；①地域づくりにおける現状と課題
 - ②高齢者福祉・介護サービスの現状と課題
 - ③高齢者居住に関する自治体間の連携について

(3)自治体ヒアリング調査(平成 24 年 10 月～11 月)

介護施設・ケア住宅等の整備・運営に課題を抱える自治体や、就労等希望者を含む高齢者の定住推進、地域連携・地域間交流に関心を持つ自治体に対してヒアリングを行った。

- ・ヒアリング先（候補案）：杉並区（東京都）、豊島区（東京都）、南伊豆町（静岡県）、高知県、かすみがうら市（茨城県）、舟形町（山形県）
- ・調査方法：訪問ヒアリングなど
- ・調査内容：①高齢者福祉・介護サービスの現状と課題
 - ②地域づくりの現状と課題
 - ③高齢者居住に関する自治体間の連携について

自治体アンケート調査の要旨

○全国の自治体 1,789 団体にアンケートを配布し、848 団体から回答を得た。

【介護サービスの過不足】

○特別養護老人ホームは送り出し希望地域でやや不足感が強い（すでに不足している：72.7%）。

【介護の課題】

○送り出し希望地域は「用地不足」「介護事業所不足」を、受け入れ希望地域は「介護人材不足」「医療との連携困難」に課題を感じている。

【高齢者移住の意向】

○受け入れ希望は16%（ぜひ実施＋条件が整えば実施＋議論中）、送り出し希望は5%（ぜひ実施＋条件が整えば実施＋議論中）

【受け入れ側の実態と意向】

○受け入れを希望する理由：「地域の活性化」（88.1%）

○課題：「定住者向けの職が十分でない」（82.5%）

○阻害要因：「医療介護費用の負担増加」（73.5%）、「雇用の場を十分確保できない」（52.8%）

【送り出し側の実態と意向】

○送り出しを希望する理由：「自地域内での介護施設の整備が困難」（61.4%）、「在宅介護、地域での見守り等の十分なサービス提供が困難」（45.5%）

○課題：「介護人材が不足」（65.9%）

○阻害要因：「地域で暮らし続けてもらう方針」（66.9%）、「移住ニーズが少ない」（50.9%）

【マッチングの可能性】

○送り出し側が希望する先：「距離が近い」「医療機関や商業施設の利用が便利」（どちらも38.6%）、「交通が便利」（36.4%）

○受け入れ側が希望する先：「特に条件はない」（84.4%）

○規模（3年後）：受け入れ希望地域は「数十人」（14.8%）、送り出し希望地域は「10人未満」（6.8%）

【受け入れ要件】

○「コミュニティ全体の移住」を想定している自治体は少ない（0.7%）。

○受け入れる人は「経済的に自立している」（44.4%）の他、「特に条件はない」（37.8%）

○「農村部の空き家」（60.7%）、「市街地の空き家」「移住者が自ら建築」（どちらも49.6%）、「公営住宅」（31.1%）を活用。

【送り出し要件】

○「若年層も含めた定住促進」（58.5%）、「移住者の医療費等の支払い」（54.1%）を織り出し地域に期待している。

○送り出し希望地域が行えることは「協力連携体制の構築」（47.7%）、「住所地特例対象以外を含む負担」（43.2%）

○受け入れ希望地域が行えることは「地域情報の提供・相談」（62.2%）、「地域交流の場の提供、参加支援」（44.4%）

自治体ヒアリング調査の要旨

○地域間連携に取り組む、または関心を持っている自治体にヒアリングを行った。

【取り組みの背景・目的】

【送り出し側】(杉並区、豊島区)

- ・自治体内での特養需要が急増し、自治体内での施設整備が困難になっている。また、施設整備が困難である理由として、用地不足、土地の高さ等が挙げられている。
- ・杉並区、豊島区ともに、地方に区の施設として健康学園を保有しているが、その本来の設置目的が終了したことをきっかけとしていることは共通している。
- ・しかし、活用方策において、杉並区は区民が優先的に入居できる「新たな特養」としての設置を希望しているのに対し、豊島区では既存の特養の建て替えの際に建て替え期間中に入居できる「仮入居用の特養」を目指していた点で異なる。

【受け入れ側】(南伊豆町、高知県、かすみがうら市)

- ・新たな特養整備により、地域に雇用が創出されることを目的としている点は受け入れ側の自治体に共通の目的であるが、求める高齢者層や地域活性化面で期待している効果は団体により特徴が表れている。
- ・南伊豆町では、保養地型として取り組んでいる。また、観光地である地域の特性を生かし、特養入居者の家族の来街による活性化を期待している。
- ・高知県では、就労等希望者をメインとした移住を促進している。また、産業振興・健康長寿県づくり・中心市街地のにぎわい作り・中山間地域対策等と結びつけた経済活性化を期待している。
- ・かすみがうら市では、多様な高齢者層を対象とした「CCRC」的な仕組みを検討している。介護や医療の基盤をつくることで、税金（住民税）の増加、産業（介護事業、物販・飲食等）の活性化を期待している。
- ・舟形町では、基本的に保養地型として、23区の高齢者のためのふるさと特養の整備に取り組んでいる。雇用対策の側面以外に、空き学校・空き保育所の有効活用も期待している。

【取り組みの内容】

具体的に検討が進んでいる事例は以下のものである。

- ・杉並区と南伊豆町では、区の健康学園跡地を活用した、区と地元の高齢者が優先入居できる特養施設の設置に向けて取り組んでいる。
- ・舟形町では、民間と連携して特養施設を用意し、区部から介護サービス利用者をつなぐ仕組みの事業化に向け、実際に都会からの要介護者の入所が見込めるのかどうかの実証事業を老健施設舟形徳洲苑にて行っている。

これら以外にも、具体的な事業までは至っていないが、就労等希望者の移住促進やCCRC的な仕組みの検討等が進められている。

【地域間連携の推進に向けた促進要因・阻害要因】

	促進要因	阻害要因
送り出し側	<ul style="list-style-type: none"> ・区が地方に保有している施設(例:健康学園等)で、未利用になっている施設や土地の有効活用が求められている。【杉並区、豊島区】 ・小学校の移動教室や災害時協定等、他の地域間の連携や交流の取り組みがある。【杉並区】 	<ul style="list-style-type: none"> ・「地域包括ケア」を推進していく中で、福祉部門として地方への移住・連携を表だって推進していく理由をつけにくい。【杉並区、豊島区】 ・地域間交流を目的として推進しようとする、地域振興部門との連携が必要であるが、問題意識等が十分に共有されておらず、現時点で庁内の体制ができていない。【豊島区】
受け入れ側	<ul style="list-style-type: none"> ・都心部との時間距離が近い場合は、高齢者及び家族にとって移住に踏み切りやすい。【かすみがうら市】 	<ul style="list-style-type: none"> ・地元外の住民を優先的に受け入れる理由を立てづらい。【南伊豆町】 ・地元の福祉・介護人材の確保【南伊豆町】 ・他の地方都市(特に、首都圏と距離が近い受け入れ市町村)との差別化【舟形町】

高齢者居住における自治体間連携を進めるために


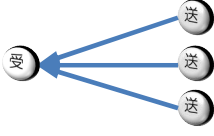
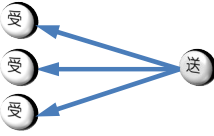
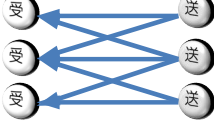
想定される連携のパターンおよび分類は以下のとおりである。

【連携のパターン】

1)対象者層の高齢者像 (○は受け入れ地域、●は送り出し地域)

		メリット	デメリット
①介護サービス利用者	介護サービス利用者のみを対象として介護施設への域外居住を進める	<ul style="list-style-type: none"> ○介護需要が増大し、介護サービス事業所が増え、雇用の創出が図られる。 ●介護施設への待機者縮減が見込まれる。 	<ul style="list-style-type: none"> ○自地域内で供給基盤が整わなければ周辺地域を含めて介護サービスの供給不足が生じる。 ●行政が主導的に移住を働きかける理由づけが難しい。
②就労等希望者	就労等希望者のみを対象として就労の場の提供を想定した域外居住を進める	<ul style="list-style-type: none"> ○地域コミュニティおよび地域経済の活性化が見込まれ、ひいては税収の増加につながる。 ●ゆとりのある居住空間や自然の豊かな地方での暮らしなど、地域住民に対して、自地域内では実現が難しい生活を提供できる。 	<ul style="list-style-type: none"> ○雇用の場を創出・提供できなければ移住者の不満を生じさせる可能性がある。 ●行政が主導的に移住を働きかける理由づけが難しい。
③介護サービス利用者と就労等希望者の両方	介護サービス利用者と就労等希望者の両者を対象として、介護サービスと就労の場の提供を想定した域外居住を進める	<ul style="list-style-type: none"> ○元気なうちから住み替えができ、要介護状態になっても住み続けられる。 ●自地域では実現が困難な生活(介護)需要を持つ就労等希望者、介護サービス利用者双方の地域住民に対して、便益を提供できる。 	<ul style="list-style-type: none"> ○就労等希望者が移住後に要介護状態になると、受け入れ側の自治体の介護保険財政による負担が生じる。 ●行政が主導的に移住を働きかける理由づけが難しい。

2) 組み合わせ方による分類

		メリット	デメリット
①「一対一」の組み合わせ		両地域に歴史的なつながりがあるなど、長年、地域間の交流が行われている場合、地域間交流の一環として高齢者移住を展開しやすい。	受け入れ先が一つに定まっているため、高齢者の多様な生活需要に対応するのが難しい。
受け入れ先と送り出し先の自治体が一つずつ			
②「一対多」の組み合わせ		まとまった人数の移住を見込むことができ、施設運営やサービス提供を効率的に実施しやすい。	送り出す側の地域としては、特定の一地域に送り出すことの理由付けが難しい。
受け入れ先が一自治体、送り出し先が複数の自治体			
③「多体一」の組み合わせ		移住を望む高齢者の居住選択の幅を広く設定できる。	まとまった人数の移住を見込むのが難しい。
受け入れ先が複数自治体、送り出し先が一自治体			
④「多対多」の組み合わせ		送り出し(受け入れ)の方法の検討や諸問題の解決等に対し、共通認識を持ち、連携して取り組みやすい。	関係自治体が多くなり、調整に手間がかかる恐れがある。
受け入れ先と送り出し先がいずれも複数自治体			

【自治体間の連携による高齢者移住の課題】

高齢者移住の課題としては、次の4点があげられる。

その1)送り出し側と受け入れ側の需給ギャップ

○受け入れ希望地域は送り出し希望地域の3倍以上。また、送り出しが想定する移住規模は受け入れ側のそれと比べて小さい。

その2)住民を送り出す理由の説明しづらさ

○自治体が地域住民の域外への転居を後押しすることに関し対外的な説明が難しく、積極的に推進しにくい傾向がみられる。

その3)長期的な対応課題の潜在化

○今後10～20年のスパンで見れば深刻な社会問題（要介護者の急増による介護サービス供給の絶対的不足、少子化や人口減少による地域経済の縮小等）でも、数年先には顕在化していないため、対応に遅れが生じる。

その4)域外への住み替えニーズの把握不足

○地域住民の他地域への転出意向や他地域の介護施設への入所意向を自治体が十分に把握していない可能性がある。

【高齢者の域外居住を推進するための視点】

高齢者移住の課題としては、次の2点があげられる。

～自己完結型の行政運営からの脱却の必要性～

○急激な高齢化や人口減少等による地域単独で解決の難しい社会問題に対処するために、定常的に複数の自治体が行政機能を補完しあうことを前提とした行政運営の仕組みを構築する。

～自治体間連携アプローチ以外の手法検討の重要性～

○送り出し側の自治体は地域住民を送り出すことを「行政施策」として実施しづらいことから、高齢者の域外居住を官民あげて積極的に推し進めるためには、自治体間連携アプローチの限界性を踏まえ、他の手法を検討していくことも必要と考えられる。

展開の方向性

今後の展開の方向性としては、次の5点が考えられる。

その1)先駆的な取り組みの重要性

○現在、すでに送り出さないし受け入れの意向を持ち、その実現に向けて検討を進めている地域は、高齢社会に対応した新たな地域づくりを進める、いわば「イノベーター」的な存在であり、他地域も注目する先駆的な取り組みを積極的に進めていくことや、そのための支援が望まれる。

その2)受け入れ環境の整備に向けた気運の醸成

○高齢者等の受け入れに関心を有する地域が連携し、受け入れ環境の整備を図るための検討と機運の醸成を行う。

その3)住民主導ないし産官学による連携の推進

○地域住民の主体的な参加や産官学の連携に基づく移住計画の策定など、行政主導でない高齢者移住の取り組みを推進していくことが重要である。

その4)移住ニーズを持つ住民の実態や意向把握および多世代交流を含む移住スキームの構築

○移住を望む住民自身の属性や傾向（子どもの有無、近居・同居、新しいコミュニティに溶け込みやすいタイプか等）の把握を行うことも重要である。また、若年層を含めた移住と世代間の交流・連携を見据えた移住のあり方を探り、その仕組みを構築することが望まれる。

その5)住民の居住地選択と福祉施策との関係分析

○どのような福祉施策（行政施策）が住民の居住地選択に影響を与えるかについて、具体的な施策動向の把握や地域事例の収集・分析を通して検討する。