

柏市高齢社会の 福祉施策について

八田憲児

湖誠会会派行政視察（１）

急激に高齢化が進んでいる都市圏近郊の千葉県柏市を視察した。

「住み慣れた場所で自分らしく老いることのできるまちづくり」の実現に向け、産学官一体で取り組まれているプロジェクトと、長寿社会のまちづくりについて見聞を高めた。

大津市の喫緊課題のひとつである超高齢化社会における様々な課題解決に向けて、「市民が安心できる高齢社会を実現するため」に先進的な政策提案が行えるようにしていきたい。

・ （１） 柏市における高齢化の状況等について

1-1 柏市の沿革と特徴

昭和29年東葛市として市制が誕生し、平成20年4月1日に中核市となり、平成22年8月には人口が40万人を突破した。

柏市は東京都心部や筑波研究学園都市（つくば市）・成田国際空港（成田市）・幕張新都心（千葉市）などから30キロ圏内に位置し、道路や鉄道の交通条件に恵まれた都市である。

特に、柏駅周辺には千葉県北西部地域や茨城県南部からの来柏者も多く、約238万人の商圈人口を有しており、駅前にはストリートミュージシャンの姿が見受けられるなど、若者が多く集まる活気にあふれたまちとして知られている。

また、柏市はプロサッカーJ1リーグ「柏レイソル」のホームタウン・女子バスケット「JXサンフラワーズ」の本拠地でもあり、秋には手賀沼エコマラソンを開催するなど、スポーツを活かしたまちづくりも特徴的である。

市内北部には、千葉県北西部地区最大規模である45㌔の広域公園「柏の葉公園」や東大柏キャンパス・千葉大学園芸学部・国立がんセンター東病院・税関研修所・科学警察研究所・東葛テクノプラザ・東大柏ベンチャープラザ等の研究・研修機関等の集積も見られ、産・学・官連携による新産業の創出を目指した新しいまちづくりを展開している。

1-2 概要

柏市は首都東京の北西部に位置し、千葉県の北西部地域のほぼ中心にある。

道路は、市内東西を通過する国道6号、南北を通過する首都圏の環状線である国道16号、鉄道では東西にJR常磐線、南北に東武野田線がある。この他、三郷ICを拠点とし、宮城県亘理町にある亘理ICを終点とする常磐自動車道が、市内北部で国道16号と交差している。

また、つくばエクスプレスが平成17年に開通し、市内には「柏の葉キャンパス駅」・「柏たなか駅」の2つの駅が設置されている。

1-3 高齢化の状況と課題

日本は都市部において急激に高齢化が進んでおり、柏市も例外ではない。

平成24年4月現在の高齢化率（65歳以上）は、20.45%で高齢者人口は82,000人であり平均年齢は約40歳となっており、全国平均23%からすると比較的若い世代の人口構造になっている。

しかしながら今後5年ほどは現役から退きセカンドライフの活躍の場を地域に求める人々の増加が見込まれ、また2020年を超えると、特に75歳以上高齢者の割合が高まることが予測される。

現状のままでは、高齢人口の増加は要支援・要介護者の増加に結びつくことが懸念される。そのため、支援や介護を必要とする高齢者を減らすための取り組みをすすめると共に、支援や介護・医療が必要でも住み慣れた環境で自分らしい生活を営めるシステムづくり、まちづくりが必要になる。

・ (2) 高齢化に対応するための課題と諸施策の展開について

2-1 高齢者の自宅での生活希望とそれを実現する施策

今後増加が見込まれる高齢者は、平成19年度 高齢者の健康に関する意識調査結果（内閣府）によると自宅での生活を希望している。（以下①②の通り）

- ① 55歳以上高齢者のうち約55%が、最期を迎える場として自宅を揚げている。→最期を迎える場として自宅を揚げている者は、平成19年時点で65歳以上高齢者の約55%、平成14年時点では51%。
- ② 55歳以上高齢者のうち約42%が介護を受けたい場所として自宅を揚

げている。→75歳以上高齢者では約45%が介護を受けたい場所に自宅を揚げている。

- ③ この傾向は、柏市内でも同じである。在宅介護サービスを使いながら、自宅で暮らし続けたい者は、要支援・要介護認定を受けているサービス利用者の内の64.0%、同じくサービス未利用者の内の44.6%である。

こうした高齢者の希望通りに、自宅での介護や最期を迎える生活を可能とするためには、一般的に

- ・医療が必要なときに提供される環境整備
- ・看護による継続した医療的ケアの提供
- ・24時間のケアを支える介護サービスの充実
- ・医療、看護、介護を相互に組み合わせて効果的に提供するための他職種の連携が必要とされている。

2-2 介護サービス等に関する市民ニーズ

介護サービスの利用を考えている者及び在宅生活を支える家族は、現時点においても医療・看護・介護の情報が不足している状態にあり、在宅生活そのもののイメージが浮かばない場合が多く、不安を抱えている。

また、柏市での調査では、施設に入所する理由として、家族への負担を揚げる者が35.7%、専門的な介護が受けられて安心して生活できるという者が25.0%となっている。

このため、在宅での生活を実現するためには、在宅介護サービスの質を向上させ、施設と同程度の安心感を提供することに加え、家族の介護への負担解消としての家族介護者のレスパイト機能の充実といったものが必要となってくる。

一方、柏市における要支援・要介護認定者でサービスを利用している者のうち、介護以外に希望するサービスがあるかという問いに対して、現行の生活支援サービスや介護サービスで足りているとする者が27.8%、一方で、外出支援を求める者が23.8%も存在している。

よって、先述の医療や介護サービスに加え、高齢者の希望通りに、自宅での介護や最期を迎える生活を可能とするためには、日常の生活を支援するためのサービスも必要と思料される。例えば、配食サービスは、独居高齢者世帯で12.3%、夫婦のみ世帯で7.8%が利用しているところ、三世帯世帯では1.8%しか利用していない。

今後、独居高齢者や高齢者のみ世帯が増加することに伴い、こうした生活支援サービスのニーズが増加することが考えられる。

また、この自宅で生活を送るという点について、独居高齢者は増加し、その高齢者はADLが低下するといったことがある。このため、従来のままの家では生活が困難といった状況や従来の子の維持が非常に困難という状況になってくる。

こうした中、バリアフリーのための住宅改修を行って、自宅を介護仕様にすることは考えられるところであるが、65歳以上の世帯員のいる世帯数のうち、一定のバリアフリーが行われている世帯は約37%、高度のバリアフリーが行われている世帯は約8%と、非常に限られた世帯にしかバリアフリーが成されていない。(平成20年 住宅・土地統計調査(総務省統計局))

2-3 高齢者の健康維持

こうした医療や介護のサービスを充実させる中であって、65歳から死亡するまでの期間は約20~30年であるが、この1割しか介護を必要とはしない期間である。残りの9割の期間を自宅で有意義に生きがいを感じて充実した生活として送るためには、この期間、健康であることが最低条件となる。尚、心配事として、健康を上げた方は、75歳以上高齢者の約41%である。

(平成19年度 高齢者の健康に関する意識調査結果(内閣府))

柏市内での高齢者の聞き取り調査にあっても、健康が第一であると答える高齢者が多い。尚、要介護状態がよくなった要因として、「自分でできる限り動くようにした」を挙げた者が要支援・要介護認定を受けているサービス利用者内の44.3%、同じくサービス未利用者内の58.8%を占めており、健康の維持は、身近な生活習慣によるものと考えられる。

以上のデータを踏まえると、高齢者のニーズに合致した生活を提供するために必要な施策は以下の6つが考えられる。

- ① 医療提供体制の充実
- ② 看護・介護サービスの充実
- ③ 医療・看護・介護における多職種連携
- ④ 生活支援サービスの体制強化
- ⑤ 住まいの提供
- ⑥ 健康であり続けるための仕組み作り

・ (3) 豊四季台地域プロジェクトについて

2009年6月から東大、柏市、URの三社で構築された豊四季台地域高齢社会研究会では、2010年5月に締結された協定書に基づき、豊四季台団地の建替事業に伴い、豊四季台地域における長寿社会に向けたまちづくりという観点から、以下のコンセプトによるまちづくりを提唱する。

- ①いつまでも元気で活躍できるまち
- ②いつまでも在宅で安心した生活が送れるまち

上記①を実現するため、高齢者が生きがいをもって働くことを可能とする事業を展開する。この事業により、高齢者の就労機会を確保し、そしてコミュニケーションも構築することを考えている。このため、4分野8つの事業で就労機会を確保することにした。

これらすべてに事業者が存在し、高齢者は各事業者と最低賃金を保証する雇用契約を締結した上で労働者を提供することとなる。よって、善意の自己犠牲を伴うボランティアによる就労とは一線を画すものである。

この高齢者の生きがい就労については、厚生労働省が提示している参加型社会保障を具現化する方策の一つと考えており、高齢者の就労促進を図ることで「高齢者＝社会保障の受益対象」という既成概念を変革するものと考えている。

また、この4分野8事業における就労は、これからの超高齢社会が直面する課題や自治体が抱える課題を解決する手法としても位置づけており、よって就労している高齢者が生きがいを持つということも事象として起これば望ましいと考えている。

この4分野8事業については、以下のとおりである。

(ア) 農業分野

- 休耕地を活用した農業
- ミニ野菜工場での就農
- 屋上農園での就農

柏市の農業者は生産量の拡大のため、土地の確保による事業拡大を考えているが、様々な問題を抱えている。

- ・ 農業労働者の不足
- ・ 事業拡大のための土地の確保

- ・ 経営の安定化

よって、農業者の課題解決を図るため、今回のプロジェクトでは、以下の仕組みで実施した。

- a.複数の農業者が出資をおこなって組合組織を作り、当該組織の事務局がこの組織の事務を一括して担う。
- b.各農業者は、組合組織と円滑化団体としての市役所を活用して休耕地を確保し、事業規模拡大を行う。そして、事業規模拡大に伴って確保した農地で行う農業に、必要となる農業労働者として高齢者を雇用する。
- c.当該組織の事務局が農業者の雇用義務を支援する。具体的には、農業者は高齢者の労働分に相当する賃金を組合組織に支払うのみであり、雇用調整等は当該組織の事務局が行う。
- d.当該組織の収益事業として、組織自体が周辺の農地を使って行う農業、体験農園、観光農園の運営、農作物の加工品販売等を行い、ここで得られた収益で事務局の運営及び農業者への還元を行う。

上記の農家の休耕地を活用した事業規模拡大に伴う農作業への就労のほか、作業負担が小さくて安心安全な農作物を作る「屋内苗場工場」への就農及び身体機能が一定程度低下したとしても就農可能な屋上農園への就農についても行っている。

(イ) 地域の食を支援する分野

- コミュニティ食堂での就労

(高齢者等の食を支える配食サービスでの就労)

今回のプロジェクトでは、食は人の行動の基本要素であるという点に着目し、食をコミュニティ構築の土台として捉え、コミュニティレストランを作ることにした。

(ウ) 育児分野

- 子育て支援センターの運営

- 保育園などへの出前講座

- 学童保育と学習塾の一体型サービス

今回のプロジェクトは、超高齢社旗に向けたまちづくりを基本として考えているところであるが、まちづくりという観点に考えると、高齢化と同様に大きな課題とされている少子化についても検討を重ね、高齢者のみならず、子供や子育て世代を対象にした多世代の「まち」についても措置が必要である。

柏市が抱えている課題

- a.共働き世帯及び母子世帯の増加により、子どものみの時間が増加しているところ、柏市の学童保育サービスの対象が小学校3年生までとしていることから、放課後の子どもの居場所の充実が求められている。
 - b.保育サービスの目標、義務教育や学校の目標の十分な達成が求められる中であって、保育士の不足及び教師の業務量の増大により、個々の保育士や教師の負担が過多になっている。
 - c.保育園や幼稚園の施設の他に、子育てに関する相談を気軽に行うことができる施設の必要性が高まっており、子育て支援の一環から、子育ての相談支援や子育て世代のサロンの整備が求められている。
- こうしたことから、高齢者による就労経験や子育ての経験を活用して、次の事業を実施する。

a.放課後の居場所の確保

小学校1年生から中学校3年生までの生徒の放課後の居場所として、学習支援機能を付加した児童預かりサービスを実施する。

b.保育サービス事業所及び教育機関への出前講座

高齢者が講師として、各保育所、学童保育所、幼稚園、小学校に出向くことで、昔の遊びをするなど、子ども同士のコミュニケーションを一層深化させたり分解に触れさせる体験を提供するなど、保育サービスの充実を図る。

c.子育て支援センター

子育て世代への子育てに係る研修や子育ての相談受付・サロン・子どもの一時預かり、高齢者が保育業務に従事するための研修といったメニューを行う子育て支援センターを創設する。

(エ) 高齢者などの世帯の日常生活を支援する分野

柏市の社会福祉協議会及び10の助け合い事業の団体により、生活支援サービスを行っているが、これからの超高齢社会にあっては、一定の民間事業者による市場経済の中でのサービス提供が必要となるものである。

こうした中であって、生活支援サービスのニーズは、要支援・要介護高齢者に対するサービスに加え、元気な高齢者に対する家事等のサポートや現役世代の家事の負担軽減・子育て支援といったことが考えられる。

特に、要支援・要介護高齢者の生活支援サービスは、介護に一定の知見がなければ、家事等のサポートとは言え、サービスは困難であると思料される。生活支援サービスは家事の部分が非常に多いため、家事の経験を豊富

に有する高齢者を活用し、生活支援サービスの充実を図るものである。

また、上記②を実現するため、地域包括システムの実現を政策として考えており、具体的には以下の事項を実行する。

(オ) 在宅医療の推進

現在、在宅医療は、各地域の医師の意識と行動に依存しており、進んでいる地域と進んでいない地域との差が顕在化している。

その要因として、以下の事項が考えられる。

- a.在宅医療が24時間体制を必要とすることによる診療所の精神的・身体的負担
 - b.在宅医療を行うことによる外来診療への影響
 - c.在宅医療が現場で判断が求められることによる在宅医療の実施方法
 - d.市民が有する固定概念(医療は外来であるという認識及び在宅医療は困難を伴うという意識)
- こうした課題を踏まえ、在宅医療の推進を実現するための方針を打ち出した。

- a.市民への在宅医療の周知・意識啓発・相談対応
- b.地域の診療所のグループ化により在宅医療を支える体制の構築
- c.地域の診療所の訪問診療を補完する体制の構築
- d.在宅医療の研修の実施

この方針に則って、医師会などをメンバーとする会議において、具体的な政策として以下の事柄を実施した。

- ①在宅医療に携わる医師の負担を軽減するシステムの構築
 - ・ 主治医・副主治医による地域で在宅医療を担う体制構築
 - ・ 緊急用病床の確保など在宅医師の支援
 - ・ 看護、介護の充実及び多職種連携
- ②在宅医療の研修
- ③市民への相談・啓発

(カ) 在宅での生活を可能とするための看護・介護サービスの充実と多職種の連携

千葉県地域医療再生プログラムとも連携している政策の実現にあたり、柏市は、医師会と協力し、地域医療を支える拠点を作ることとしている。

この拠点には、以下のものを設けることとしている。

- 在宅医療に携わる医師の負担軽減システムの中核的な事務を担う事務局
- 医師・多職種スペース
- 在宅医療に関する研修を行うスペース
- 市民への相談や啓発を行うスペース

この拠点は、柏市医師会と協力して地域医療を支えるものと考えており、在宅医療に限定せず、柏市全域の医師に対する診療支援、医療全般の情報拠点、医療全般に関する多職種の連携拠点といった性格を有することを考えている。

(キ) 高齢者の暮らしやすい住まいの提供

今回のプロジェクトでは、サービス付き高齢者向け住宅を豊四季台団地内に建設し、要介護が重度になっても団地内で可能な限り在宅での生活を送ることを可能とする。このサービス付き高齢者向け住宅は、平成25年度中に入居可能とするスケジュールで建設される。

今回のプロジェクトでは、このサービス付き高齢者向け住宅を中核とし、以下の事項が目に見える形で提言していく。

- ・ 在宅に必要な高齢者の住環境の提供
- ・ 医療・看護・介護の一体的在宅サービスの提供
- ・ 医療・看護・介護の関係者による拠点を活用した連携

つまり、このサービス付き高齢者向け住宅が、この圏域の医療・看護。介護サービス提供の中核になり、この住宅に居住している人は、可能であれば看取りまで在宅で行うことも選択可能とするものと考えている。

このため、このサービスつき高齢者向け住宅の併設事業所には、

- ・ 訪問診療を専門とし、豊四季台地域の副主治医機能を集中して担う診療所
- ・ 一定規模を有して夜間対応・重度対応が可能な訪問看護ステーション
- ・ 介護の包括的提供とレスパイトを可能とする小規模多機能居宅介護を誘致することを考えている。

また、可能であれば、ケアマネージャー、24時間の訪問介護サービス、グループホームについても、誘致していくことを考えている。

尚、蛍雪事業所として、医療・介護サービスの事業所以外に、高齢者の生きがい就労の子育て支援で実施する「放課後の居場所」を設置する。このことに

より、併設事業所に子育て支援サービスを設置することで、多世代が交流する住宅の実現を図ることとしている。

・ (4) 高齢化に対する課題と今後の取り組みについて

今後の日本が抱える超高齢社会にあって、柏市は高齢化対策が喫緊課題である。こうした中、今回、都市部として典型的な立地及び典型的な人口規模の街として、東京都のベッドタウンといわれる人口40万人の柏市においてモデルプロジェクトを実現した。

柏市には、豊四季台団地という昭和39年に特殊法人日本住宅公団（現在の独立行政法人都市再生機構）が建設した団地がある。この団地は、平成22年10月1日時点で高齢化率40%という超高齢団地であって、これからの日本の都市部が見舞われる状況を既に体現し、かつ現在日本全国の都市部にある昭和30年から昭和50年頃に作られた団地が現在及び今後直面する課題が集積された団地である。

このため、柏市のこの豊四季台団地において、この団地の建替事業に伴い、全国のモデルとなりえる超高齢社会におけるまちづくりを考えることにした。

具体的には、今後の都市部の自治体が直面する超高齢社会に対するまちづくりについて、自治体である柏市、東京大学高齢社会総合研究機構及び独立行政法人都市再生機構が共同して、全国で初めて本格的に検討し具体策に落とし込む。こうした一つの課題への解決策を基本路線としてまちづくりを行うこと及び地元自治体を中心になって、また産官学が一体になって、このようなまちづくりを考えることは、全国的にも非常に貴重な事例である。

また、この段階を全国のモデルとするためにも、汎用性を有したまちづくりを進めることに留意しているところである。

このモデルとなるまちづくりは、これからの超高齢社会にあっての一つの「まち」の姿を提示するものであるから、高齢者を対象として

- ・いつまでも在宅で安心した生活を送れるまち
- ・いつまでも元気で活躍できるまち

を基本方針としている。

柏市は、今後、豊四季台地域において確実な具体的事業の展開を図り、このプロジェクトの成果を柏市全域に展開していくことを考えている。

・ (5) 現地視察 (豊四季台団地について)

所在地 千葉県柏市豊四季台

J R 柏駅から

上野駅まで約29分

東京駅まで約40分

規模 約32.6ha

管理開始 昭和39年度から

立替前戸数： 4666戸 (103棟)

柏駅⇄豊四季台団地

直線距離：約900から1700m

徒歩：約12から20分

循環バス：約5分 (8分ごと)

添付写真参照

所感

今回視察した千葉県柏市は首都圏近郊に位置し、我が国の高度成長期に団塊の世代が転入しベッドタウンとして人口増加した。近年も都心へのアクセスなど利便性の良さから、若い世代の増加がみられ人口は約40万人になっている。

更に、平成20年に中核市になるなど、人口規模や地形の違いはあるが高齢者比率は約20%で、本市と類似している点が数多くみられ、高齢化に対応するための政策については共通する課題がある。

また、柏市においては、2009年に今後日本の各都市で進行する急激な都市高齢化に対応したまちづくりのあり方を、産(独立法人都市再生機構)・学(東京大学高齢社会研究機構)・官(柏市)の三者で、柏市豊四季台地域高齢社会総合研究会を立ち上げ、在宅医療委員会・人と人委員会・住まい移動委員会を組織し、超高齢社会・長寿社会に対応したまちづくりの具体化が進められており、高齢者施策の先進地である。

本市は、本年から第5期大津市高齢者福祉計画・介護保険計画のもとで、「高齢者等が健やかに、希望に満ちて生き生きと安心して生活できる結の湖都・大津」の実現に向けて取り組んでいる。柏市のプロジェクト「いつまでも在宅で安心した生活が送れるまち」の実現に向け、東京大学が行う情報共有システムの構築(在宅医療を推進するため、地域医療拠点をつくり、医療と看護・介護の連携を目的とする)を行っていることは、地域包括ケアシステムを具現化するために画期的な取り組みとして評価できるものであった。

また2つ目の方針である「いつまでも元気で活躍できるまち」の実現のためには、高齢者の生きがい就労の創成(農業・生活支援・育児・地域の食)の取り組みをはじめ、ボランティアではなく「生きがい」と「働く」を両立し高齢者層の雇用が生まれている。そのことで、高齢者個人の生活を充実させ閉じこもり予防・健康維持が図られ、高齢者の能力と技術を生かし地域の様々な課題の解決につながっている。

このように、2極の施策を同時に行うプロジェクトによる取り組みは、高齢化による医療や介護費用などの社会保障費の増加を抑制する効果がある。

また、豊四季台団地は、人口6,028人で40.6%の高齢化率で独居世帯45%・夫婦のみ世帯31%の、典型的な超高齢地域であり、当地を対象とした高齢地域モデル化の取り組みは、当市が10年後迎えるであろうと予想される高齢社会の課題解決につながるものである。

今回の視察先である柏市の「長寿社会のまちづくり」に向けての総合的な取り組みは、本市が目指している「高齢者等が健やかに、希望に満ちて生き生きと安心して生活できる結の湖都・大津」を実現していくために、当会派から新しい政策の提案をする上で、たいへん参考になった。