

「超高齢社会における東京のあり方懇談会」の提言と課題

伊藤久雄（認定NPO法人まちぼっと理事）

東京都知事の諮問会議「超高齢社会における東京のあり方懇談会」（座長・黒川清日本医療政策機構代表理事）は9月3日、小池百合子知事に政策提言集を提出した。この政策提言について、マスコミ各紙は早速誌面等で報じた。たとえば、日経と時事通信の報道は以下のとおり。

◆ NPO支援制度など提言 都の有識者会議、高齢化で（日本経済新聞）

東京都知事の諮問会議「超高齢社会における東京のあり方懇談会」（座長・黒川清日本医療政策機構代表理事）は3日、小池百合子知事に政策提言集を提出した。高齢者をはじめ地域づくりの担い手を増やすため、NPOの支援制度の創設や、都と民間団体との人事交流などを進めるべきだとした。提言は2019年度予算案に反映させる。（中略）

政策提言は、都内人口に占める65歳以上の割合が超高齢社会の基準である21%を上回っていることを踏まえたもの。国内の学生や海外からの留学生による高齢者の見守り活動など、多様な人材が地域づくりに参加できる施策を求めた。

遠隔医療やドローンを使った宅配など技術革新を進める施策の必要性も指摘。国家戦略特区を活用した実験や、行政のビッグデータを民間が一層活用できるようにすべきだと強調した。

◆ 住宅団地の「高齢化」深刻に＝五輪後見据え提言－都有識者会議（時事通信）

東京都の有識者会議は3日、2020年東京五輪・パラリンピック以降を見据えた超高齢社会のまちづくりに関する政策提言をまとめた。多世代間の交流促進や、民間主導による空き家対策などを提案。多摩地域など老朽化が進む大規模住宅団地は「高齢化の課題が他地域に比べて集中的かつ急速に深刻化すると予測される」と警鐘を鳴らした。

（中略）提言は、高齢者が活躍できる持続可能な地域づくりに向け「NPOなどを（行政が）支援する仕組みの検討」を要望。学生や主婦、外国人との交流を活発化させ、先端情報技術を積極的に活用するよう訴えた。

特に取り組みが必要な地域として、大規模住宅団地のほか、郊外のベッドタウン、支援が必要な高齢者が多い地域、過疎化が進む地域に4分類。都心のタワーマンションも40年以降、一気に入居者が高齢化、孤立化する懸念があるとした。

その上で、民間の知恵を生かし、近隣住民が集うサロンの開設や自動運転による移動支援、情報通信技術（ICT）を活用した見守りサービスなどを提案した。

課題は、提言をどのように具体化していくかであると思う。以下、提言の主な内容と課題である。

1. 「超高齢社会における東京のあり方懇談会」政策提言の概要

以下は、「超高齢社会における東京のあり方懇談会」政策提言（概要）からの抜粋である。

□ 超高齢社会における東京の状況

- 高齢者の急増
- 介護や医療等の社会保障需要の変化
- 働き手世代の定義の変化
- 地域のつながりの希薄化
- 低所得高齢者の増加
- 自治体財政への影響

□ 「政策提言」のポイント

1. 実情に即した地域づくりに向けた、多様な主体の発見・育成

- 地域課題の解決に取り組む、NPO、大学、社会福祉法人、社会福祉協議会、民間事業者などの地域づくりの主体を発見・育成し、支援する仕組みが重要
- まちづくりの支援やまちづくりの核を担う人材育成を進める必要

2. 多世代・多種多様な人材が活躍できる地域づくりの促進

- 高齢者のためだけの制度設計ではなく、多様な世代が参画する社会モデルが必要
- 地域や日本の食・文化と外国人とのつながりにおいて、高齢者がゲートウェイに
- 高齢者の多様なニーズに応じたきめ細かい就業マッチングが必要

3. 多様な高齢者の社会参加の促進

- 高齢期の働き方や社会参加を考える上で、役職、キャリアや業務上のスキルだけでなく、より広い意味の「人間としての能力」を捉え、支え合うことが重要
- 認知症の人が働いたり、福祉サービスを使いながらも社会参加できる仕組みが必要

4. デザインやイノベーション、ICTの活用

- デザインとは共感を呼び起こす仕掛けであり、デザインの変化で人々が集う場所に
- リビング・ラボ、ソーシャル・インパクト・ボンドなど、新たな仕組みの普及への期待
- 持続可能な社会の実現には、ICTを活用して社会のあり方を変え、労働力の不足を補い、地域課題の解決を図っていく取組が不可欠

5. 地域づくりに有効な土地・建物利用の検討

- 商店、医療・介護施設、公園等の豊富な地域資源をネットワーク化し、空き家等を集中的・連鎖的に様々な用途に活用することにより、地域を「施設」にすることが可能に

- 農業や小規模林業への高齢者や障害者の参画が必要
- 多様で持続可能な地域モデル
 1. 大規模住宅団地
 - 建替え等に当たっては、地域住民、産業、行政が連携して未来のまちの姿について検討し、合意形成を図るプロセスが重要
 - コミュニティの活性化に取り組むNPOなどの好事例の横展開が必要
 2. 郊外のベッドタウン
 - 郊外住宅地の持続・再生のためには、住民のまちづくりへの参画が不可欠であり、産官学民による分野横断的な連携が必要
 - 空き家の活用や地域交通サービスの確保を検討する必要
 3. 低所得など支援が必要な高齢者が多い地域
 - 地域包括支援センターを中核とする支援体制の構築が必要
 - NPOや社会福祉法人等による、低所得、単身、認知症などの支援が必要な高齢者に対する住まいの確保と見守り等の生活支援が必要
 4. 過疎化が進む地域
 - 必要なテクノロジー、捉える範囲、投資の仕方が他の地域とは異なる
 - 基礎的なインフラを常設ではなく訪問型に、ICTを積極的に活用した見守りや移動支援など、従来の考え方の転換が必要に
- ～多様で持続可能な地域づくりへ向けて～

各地域において、多世代・多文化の共生、高齢者の社会参加・活躍、地域課題の解決に取り組む多様な主体の発見・育成等を進め、行政、NPO、大学、民間事業者などそれぞれの主体が知恵と力を結集し、多様で持続可能な地域づくりに取り組むことが重要

2. 政策提言の問題点

この種の政策提言につきまとう違和感が、今回の政策提言にも見受けられる。そのいくつかを、あくまで私見であるが問題提起したい。

□ 超高齢社会における東京の状況

この項で気になるのは、「はたらき世代の定義の変化」である。本文では次のように述べている。『生産年齢人口が64歳までであるという定義が、高齢者が活躍しつつある現代の日本の現状とは一致しておらず、高齢者であっても、社会で働き、貢献できるという認識を普及し、高齢者が活躍できる施策の推進が必要である。』

私見では、「はたらき世代の定義」を変える必要はないと考える。提言は、年金支給開始年齢をたとえば70歳まで繰り下げようとする政策の裏返しである。人間は体力も意欲も知力も個人差がある。65歳以上の暮らし方は人それぞれ、体力と意欲、知力に応じた

選択肢を用意すべきである。

今、地域で活動するNPOは高齢化が著しい。それは、男性も女性も60歳を超えても60歳までと同様な働き方を選択せざるをえず、地域で社会貢献しようとする余裕を失っている。「はたらき世代」の変更は、こうした状況を一層促進し、「政策提言のポイント」でいう「多様な高齢者の社会参加の促進」に逆行することになりはしないかということをおそれる。

□ 「政策提言」のポイント

この項は、本文では『都民とつくる持続可能で多様な地域～「制度で支える高齢者」から「高齢者も活きる地域」へ～』となっている。そのための「5つの視点」が概要版でいう「政策提言のポイント」となっている。そこで「5つの視点」の前段で述べていることが1つのポイントである。それは次のような点である。

まず、『社会的援護を要する人を地域社会で包摂できるよう、地域において支え合いのセーフティネットを設け、社会の底が抜けない仕組みを構築することが重要である。』という。この点は同意できることである。しかし次の点はどうであろうか。

- ◆ そもそも超高齢社会が社会問題であり、高齢者は支えられる存在という規定概念から脱し、「高齢者のための対策」を推進するのではなく、「多世代・多分野が活躍できるコミュニティ施策」を実現するなかで、高齢者も社会の一員、コミュニティの一員として活躍できる場面を増やすことが求められる。
- ◆ 今後は、(中略) NPOや民間事業者などの力を活用した地域づくりを進めることが重要となる。「制度で支えられる高齢者」から「地域で活きる高齢者」を増やすべく、(中略) 持続可能な地域づくりに向けて、必要な視点として、以下の「5つの視点」を抽出した。

すなわち「高齢者よ！ もっと働け！」ということだ。「5つの視点」(政策提言のポイント)は、そのための条件整備ということになる。したがって、個々の問題点には触れず、気になる「用語」についてみてみたい。

1. 実情に即した地域づくりに向けた、多様な主体の発見・育成

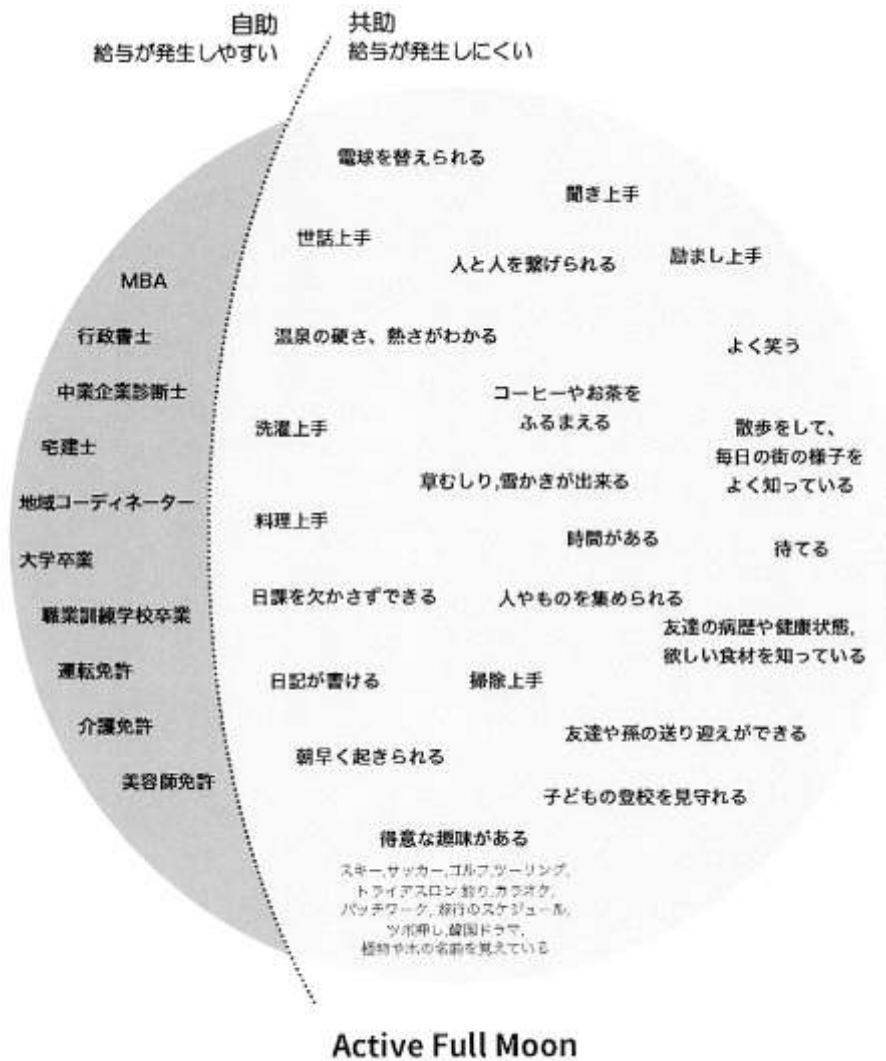
- アメリカでは、CDC(地域の非営利企業体)に対して、インターメディアリーと呼ばれる中間法人を介しての資金援助や人的支援が行われており、日本においても、NPOなどの地域づくりの主体を支援する仕組みの検討が必要
⇒日本においても中間支援組織は、NPO支援センターなど多くの自治体に存在する。課題は人材、資金等である。
- 行政が分析・整理した「未来がどうなるといいか」というベクトルを発信することにより、インスピレーションを受けた人がさらに出てきて、各地域の実情に応じた取組に発展していくことが期待される。
⇒現在の行政は都庁のみならず、こうした発信能力を失っているのではないか。

2. 多世代・多種多様な人材が活躍できる地域づくりの促進

- 海外からの優秀な留学生にとっては、地域とのつながりや日本の食・文化といった点において、高齢者がゲートウェイになり得る。
⇒そのような高齢者がどこにどれほどいるだろうか。

3. 多様な高齢者の社会参加の促進

- 要支援等の日常生活上の支援が必要な高齢者であっても、アクティブ・フルムーンで能力を捉えれば、地域での活躍の場が十分にあると考えられる。「生きがいの就労」と「支援付き就労」を結びつけ、人生の中で可能な限り長く、社会とのつながりを得られるよう、高齢者の働き方や社会参加のあり方を考えていく必要がある。
⇒アクティブ・フルムーンは、下図で示されている。これが「高齢者の社会参加」はともかく、「高齢者の働き方」とどう結びつくのだろうか。アクティブ・フルムーンとは林千秋氏の造語か？



林千晶委員発表資料より

4. デザインやイノベーション、ICTの活用

- 近年、リビング・ラボと呼ばれる産官学民連携の取組が広がっている。超高齢化・人口減少社会において、経済の活性化を図るためには、オープンイノベーションの取組が重要と指摘されており、その実践例として、リビング・ラボの普及が期待される。
- また、近年、社会的課題解決の有効な手段として「ソーシャル・インパクト・ボンド（SIB）」の導入が進められている。SIB導入の意義として、より高い成果の創出や、行政コストの削減等が指摘されており、今後の広がりが期待される。
⇒リビング・ラボ、ソーシャル・インパクト・ボンドなどは、生煮えのまま日本に持ち込まれると、結局いつのまにか消えてしまうことになりかねない。

5. 地域づくりに有効な土地・建物利用の検討

- <地域を「施設」にする発想> 各自治体が構築を進めている地域包括ケアシステムは、人生のある一時期において困った状態にある時に、地域の中に遊休化している、あらゆる資源・人材を皆で出し合い、それをマッチングするという考え方である。その信頼性は、リアルな日常生活圏域で、互いにこの場所に住むことによって担保するというものであり、シェアリングエコノミーを先取りした、大変先駆的な考え方である。
⇒<地域を「施設」にする発想>は考え方として分からないでもない。しかし、地域包括ケアシステムそのものが、まだまだ「発想」の段階にとどまっていると私は思う。背伸びした取り組みは結局のところ失敗するのではないかな。

3. 提言をどう具体化するか

私も地域包括ケアシステムの構築は重要であると思う。しかし、課題が数多くあるものの、今回の政策提言は課題解決に向けたものとは言い難い。もつばら、70歳年金開始に向けた高齢者「就労」を中心としたものといっても過言ではない。

地域包括化システムの担い手は、NPO法人が中心になると思われる。それは、昨年10月に施行された改正住宅セーフティネット法にもとづく居住支援法人の多くがNPO法人であることが裏付けている。

居住支援法人一覧（国土厚生省）

https://www.safetynet-jutaku.jp/docs/system_018.pdf

株式会社も数としてはNPOよりも多いが、1社が多数の都道府県で指定を受けていることや、「ビジネスチャンス」として算入しているところが多いのではないかと考える。また社会福祉法人が少ないが、社会福祉法人は施設の運営を担ってきた団体であり、地域福祉の担い手としては相応しくないのかもしれない（もちろん断言はできないし、地域福祉に積極的な法人も存在すると思う）。

ただ、NPOが地域包括ケアシステムなどの地域福祉を担おうとする場合、次の3つの課題が存在する。

- ① 拠点（活動の拠点、サロン、居場所など）－今後、空き家・空き店舗などの活用が課題となる。
- ② 資金－寄付金は非常に厳しく、国や自治体の補助金や委託等に頼らざるをえない団体がほとんどである。今後は、事業収益などの増やしていくことが課題であるが、地域福祉という小さな事業でどのように収益をあげていくのが課題である。
- ③ 担い手（人材育成）－これまでは専業主婦層が担い手の中心であったが、現状はその人たちが高齢化し、NPOの存立基盤を揺るがしかねない状況が生まれている。いかに若い層（男性、女性関係なく）に担い手となってもらえるかが課題であるが、②の課題と深く関係している。NPOに職を求めても長く働き続けられる労働・賃金条件の整備が求められている。

超高齢社会は、一人暮らし高齢者の激増をもたらす。元気な高齢者が地域で支え手になることも期待されるが、人は個人差が甚だしい。したがって選択肢を多様化し、どのような状況に置かれても孤立しないような地域づくりが必要である。今回のような上から目線の提言ではなく、地域の現状から出発した取り組みが期待されている。