

平成30年度少子高齢化対策調査特別委員会
地方都市行政視察調査報告書（案）

1. 調査日、訪問先及び調査事項

調査日	訪問先	調査事項
7月27日（金）午前	愛知県豊明市	地域包括ケアシステムの構築について
7月27日（金）午後	愛知県豊橋市	こども未来館「ここにこ」について

2. 調査内容

豊明市

(1) 市の概要

豊明市は、愛知県のほぼ中央部に位置しており名古屋市南部に隣接している。昭和47年8月1日に愛知県で30番目の市として誕生した。名古屋市近郊だが、緑豊かな自然環境と古い歴史に育まれながら、快適な居住環境を備えた名古屋都市圏の住宅都市として発展を続けている。

市内には、「桶狭間古戦場伝説地」、「二村山」、「鎌倉街道」、「JRA中京競馬場」などの史跡や施設がある。春には、戦国武将の霊を慰める「桶狭間古戦場まつり」、秋には高さ約12メートルのやぐらの上で獅子を舞う県指定無形民俗文化財「大脇の梯子獅子」、市指定無形民俗文化財「上高根の棒の手」と火縄銃の発砲音が轟く「警固まつり」が開催され、豊明の風物詩として親しまれている。

南部には、国道1号・23号を始め伊勢湾岸自動車道が横断しており、関東圏や関西圏へのアクセスが非常に便利となっている。このような交通便利性から、豊明インターチェンジ付近には「愛知豊明花き地方卸売市場」があり、市域南部の流通産業の核としての発展が期待されている。

面積 … 23.22 km² 人口 … 68,653人

世帯数 … 29,509世帯（平成30年7月1日現在）

一般会計当初予算額（平成30年度）… 199億6千万円

(2) 視察経過

豊明市議会会議室において、豊明市議会議長・副議長からの挨拶ののち、「自立した生活を支える地域資源の創出と活用促進」について、健康福祉部健康長寿課の担当者から説明を受け、質疑を行った。

(3) 説明内容

① 取組の背景

- ・高齢者人口 … 17,484人（平成30年4月1日現在）
- ・高齢者率 … 25.4%
- ・人口構成 … 前期高齢者に人口の山があり、今後10年の後期高齢者の伸びが著しい地域特性がある。
- ・医療資源（施設数）
病院3（一般病床1,435、回復期床0、療養28）、診療所39、
歯科39、薬局25、訪看5、訪問リハビリテーション4
※ 一つの医療施設としては、日本最多を誇る病床を持つ厚生労働省が定める特定機能病院、藤田保健衛生大学病院がある。
- ・介護資源（施設数）
特別養護老人ホーム4（259床）、老人保健施設2（448床）、
訪問介護5、通所介護11、小規模多機能居宅介護1、認知症対応型共同生活介護4、定期巡回随時対応型訪問看護介護1、居宅介護支援事業所13、地域包括支援センター3
- ・介護サービスの利用傾向
豊明市は他市と比較して「在宅サービス利用率」が低く、「施設サービス志向」が高い傾向にある。
- ・地域包括ケア「豊明モデル」のあゆみ
平成25年4月30日 … 豊明市と藤田学園の包括協定
平成26年4月16日 … 豊明市とUR都市機構との包括協定
平成26年12月5日 … URと藤田学園の包括協定

② 自立支援を促す理由

・要支援者数の推移

豊明市の介護保険認定における要支援者数は、後期高齢者数の伸びをはるかに上回る勢いで増えている状況がある。また、「要支援1」の2人に1人、「要支援2」の4人に1人以上がわずか1年後に重度化しており、その比率は、全国値よりきわめて高い重度化率である。専門的な支援をしてきたにもかかわらず、重度化していることへの疑問を持ち始めた。

・介護人材不足の現状

現実的に、介護職員だけでは人手が不足しており、人口ピラミッドで見ると社会保障でケアをしているのは、85歳以上の6割から7割のみを対象としているのに、すでに飽和状態である。

・高齢者が抱える生活課題の把握

軽度者の「支援」こそ、介護保険だけでは難しい。本人の望む「家の外の生活」を提供できなければ、エンドレスのデイサービス利用となってしまう。軽度者の自立支援型ケアマネジメントは、その人の生活スタイル、意欲までアプローチして、生活を成り立たせる「手引き」をしなければならない難しさがある。

・目指す地域包括ケアの方向性

できるだけ「ふつうに暮らせるしあわせ」を守り支えるために、役立つものを見つけ、探し、無ければ、創り出す仕組みをつくることが大切である。これを実現させるためには、自治体だけが取り組むのではなく、民間企業が果たす役割が大きい。しかし、都市型の自治体は、高齢者向けのサービスに至っていない会社が多い。

③ 保険外サービス開発の取組

・ロールシフト（役割の移行）

ニーズの増大と医療介護人材の不足を考えると、人的資源の無駄遣いはできない。適切な役割分担をすることによって、地域全体の役割の最適化が必要である。地域に目を向けてみると、公共関係、地域・NPO、協同組合、民間企業など、使える資源は無数にある。こうした地域資源を活かして自立支援を促すことのできる仕組みづくりを手掛けた。

【地域資源】

公共関係 … 集会所、公民館、公園、ゴミ置場など

地域・NPO … 地域の集い、老人クラブサークルなど

協同組合 … 農協、コープ、生協など

民間企業 … 喫茶店、コンビニ、ドラッグストアなど

・公的保険外サービス創出の取組事例①

（複合温泉施設が運行する無料送迎バスの活用、「楽の湯」の取組）

近接市の複合温泉施設の送迎バスが市内の一部の地域を走っていたが、乗車率が非常に悪い状況にあった。複合温泉施設は、高齢者が毎日外出できる場所になり得ると考え、市と民間事業者がミーティングを重ね、送迎バスのチラシ、販売促進用の割引チケット等を共同で制作し、地域住民が集まる場で職員が直接配付し、効果を検証した。また、バスのルートも高齢者が通い易いルートを市がアドバイスするなどの対応を行った。この結果、バスの利用者数・乗車率は、ともに対前年比2～2.5倍になった。

・公的保険外サービス創出の取組事例②

（購入商品を無料配送する仕組みの活用、「コープあいち」の取組）

「買い物は自分の目で見て選びたい」、「購入した商品を持って階段を昇ることが難しい」、「一度にたくさん購入できない」、「現金決済をしたい」、といった高齢者のニーズがあることが団地プロジェク

トを通じて判明した。駅前に店舗を構えるコープに市からプロジェクト会議への参加を促し、従来の個人宅配の使いにくさ等を考慮した新たなサービスの検討を重ねた。その結果、店舗で購入した商品を無料でその日のうちに配達する「ふれあい便」や「電話注文」が導入された。こうしたサービスを使った買物方法を、市がケアマネジャーや住民に周知し、利用を促すことで「ふれあい便」は、対事業開始月と比較して、利用者数は3.2倍、客単価は21%増となった。配達コストは店側の負担だが新たな客層を取り込むことなどに繋がった。

- ・豊明市が目指す公的保険外サービスの領域

企業が高齢者向けにサービスを提供する場合は、市が応援している。高齢者向けのサービスが地域に根付いていくためには、使いこなせるもの、買い支えるものを続けていく必要があるため、1社1社さまざまな見直しをしてもらい、高齢者に紹介している。一般的に自治体が特定の民間企業を勧めることはできないが、広く窓口を設け、どの企業とも手を組むことのできる環境を整えることで、公共性を保っている。従来型の採算度外視の社会貢献活動（寄附・ポイント割引など）は持続性が薄いため、単なる営利活動ではなく、地域課題への貢献度と事業利益・企業価値とが共に高く、かつ持続性があり、安定的に提供できるサービスを目指している。

- ・介護保険サービス漬けにしない自立支援アプローチ

単なる介護保険サービスだけを組み合わせたり、介護保険サービスに利用者を当てはめたりするケアマネジメントから脱却し、その人に本当に必要な場所や支援を介護保険に限定せず、幅広く探し、なければ地域で作り出す発想への転換を促している。

- ・総合事業移行後のサービス費の伸び

給付費の伸び率は、通所サービスが対前年比2.5%、訪問サービスが対前年比1.5%と後期高齢者の伸び率（5%）の範囲内に

収まることができた。

・民間による健康増進のための乗り合いサービスの共同運行

平成30年7月24日より豊明市の一部地域で実証実験として、スギ薬局、AISIN、豊明市の3者が共同して、「病院」、「クリニック」、「薬局」、「介護施設」、「スーパー」、「娯楽施設」、「スポーツクラブ」などを結ぶ行先設定型オンデマンドライドシェア、愛称「チョイソコ」の運用を開始している。この取り組みは、自治体の負担金は一切なく、行先に設定された各企業が負担金を払って運用するものである。

(4) 主な質疑応答

(問) 民間企業とのコラボについて、商店街への働きかけは行っているのか。また、「チョイソコ」のスポンサーの集まり具合と、商店街との関係はどうか。

(答) 豊明市はモノづくりのまちで、自動車部品などの工業が多く、一方で、小さな八百屋などの商店が少ないため、コラボレーションはしていないが、商店が多い自治体は、当然活用していくべきであると思う。「チョイソコ」は、医療機関やスギ薬局の店舗などにお声掛けをしている現状だが、実証実験中のため、時間がかからないルートや、利用しやすい乗車時間などを検討している状況である。スポンサーは、声をかけたところには概ね応じていただいている状況である。企業側も、お客様の足は自分たちの問題として捉えてくれており、今後も参加企業が増えていく感触を得ている。

(問) お金を持っていない方など、民間サービスを利用できない方への支援の在り方はどうか。

(答) 行政が仕掛けている地域の集まりもある。例えば、まちかど運動教室という集まりは、週1回、無料で申込み不要で行っており、とても人気がある。最近人気がある健康マージャンは、普段なかなか地域にでてこない男性が自然とリーダーの役割となっているケース

もある。このような無料サービスを行政側もたくさん提供している。大切なのは多様なメニューを持つことであり、有料・無料のメニューをそれぞれ提供している。

(問) 科学的な根拠に基づく大学との取組について教えてもらいたい。

(答) 民間を活用した取り組みは、一私立大学であっても行政と連携することはハードルが高いと聞いているが、本市には、日本一の病床数を持つ藤田保健衛生大学病院がある。この大学は医学部だけではなく、リハビリ、看護師、検査技師など、さまざまな医療を支える方を輩出していることもあって、地域に目が向く。そのため、例えば、先日、コナミスポーツの器具が介護保険の対象となるのか、階段の手すりの位置、声掛けなどのさまざまな医療的な視点、福祉的な視点について検証するなど、そのような形で大学の力を活用している。

(問) コミュニティバスが高齢者にとって乗りやすいバスとなっている自治体が多いと思うが、コミュニティバスと競合することはないか。

(答) 「チョイソコ」を始めようと検討する際に、市長より、交通施策と協力するように指示があり、高齢者部局は医療機関や民間企業との調整し、公共交通部局は民間バスやタクシーとの調整や国などとの協議をしている。本格運用の時は料金徴収することから、タクシーとバス間の交通と位置付けていきたい。コミュニティバスは、大型車のために入れない道もあるが、「チョイソコ」はいろいろな箇所を回ることが出来るため、公共バスの再編にもなると考えている。

(問) 地域包括ケアができた経緯として、莫大となった医療費と介護費があると思うが、実際に、健康寿命と寿命の差が縮小しない医療費と介護費の抑制につながっているのか。

(答) 費用を抑制することを目的に始めたわけではないが、高齢化が進む以上、介護給付費は減らない。しかし、普通の伸びではないといった視点、なんでもかんでも介護保険に頼っていないかといった視点は持っている。軽度要介護認定者には、出来る限り、普通の生活が

できるようになってもらえるよう取り組んでいるが、高齢者は3年後、5年後に悪化はしてしまう。今後は、短期的に改善されるが、長期的にどういった傾向があるのかを、見ていく必要がある。

(問) 民間活力を導入した後にサービス費の伸びが抑えられている。まちかど運動教室や健康マージャンが人気とのことだが、これらのことだけでこんなに回復するものなのか。

(答) メニューを増やし、それを十分に活用することが大切である。メニューを増やすことで、新たに使う人が増えた。介護保険を使わなくても、買い物ができる、運動教室に行くようになる。そういったことで、実際に伸びが抑えられたということである。

(問) 公的保険外サービスに目を付けて組織で取り組んでいるが、その原動力を教えてほしい。

(答) 課題把握が大事であり、高齢者の生活を考えることが大切である。例えば、「この方は、近くのコンビニに行けない、お風呂をまたぐこともできない」といったことや家族構成を突き詰めていくことが大切だと考えている。また、それを補うために、他職種会議を月2回行い、医療的な観点からのリスク回避の話、「その方が幸せに暮らすためにはどうしたらいいか」などといった話を突き詰めていく。そういった話の中で、当然、足りないサービスがでてくるため、地域で見つけて、声をかけて、取り込んでいくことになった。市場サービスを使うことが一般的で、特殊なケースにおいて介護保険を使うことがあるべき姿だと思っている。

(問) 健康長寿課の中に地域ケアや介護保険課などもある。中野区も地域包括ケアは、高齢者だけではなく、障害者や子どもといった視点もあり、整えて行かなければいけないがどう考えているか。

(答) コンセプトは厚労省と一緒にだが、課が別れておりそこまでやり切れていない。今は、高齢者の部分でやり易くなっているが、この仕組みは、障害者や子ども施策についても活用していけると考えている。

豊橋市

(1) 豊橋市の概要

豊橋市は、愛知県の南東部に位置し、東は弓張山地を境に静岡県と接し、地形はおおむね平坦で、東の山地から西の三河湾へと緩やかに傾斜し、南部は台地を形成し、急な崖で太平洋に面している。市域は東西に17.8キロメートル・南北に23.9キロメートルで県下54市町村中6番目の広さとなっている。中央部は、市役所、吉田城、美術博物館などの施設があり、豊橋駅を中心に商店街が発展している。東部は、文教施設、スポーツ施設や葦毛湿原があり、西部は、「三河港」を中心に臨界工業地域が形成されている。南部は、豊かな野菜が実り、全国トップクラスの農業産出額を誇っている。また、国立大学法人豊橋技術科学大学を核に産・学・官が連携して地域産業の活性化と技術力の向上を推進する「サイエンスクリエイト21計画」が進められている地域である。北部は、丘陵地帯の多くで次郎柿、イチゴ、モモ、ブドウなどの果樹栽培が盛んである。

商業は、交通の要衝という有利な立地条件を活かし、東三河の中核都市として発展してきたが、近年、都市構造やライフスタイルの変化などにより、中心市街地の空洞化、活力低下が問題となっている。事業者の大多数は中小・零細規模で、経営基盤が脆弱なため様々な課題を抱えており、事業の健全性や経営の近代化の促進が求められている。

工業は、繊維、木材・木製品工業と、食品加工業と機械器具工業などを中心に発展してきた。昭和30年代後半からは臨海工業地帯の整備が進み、造船、金属、機械、自動車、電気、精密機械、化学繊維などの産業が進出した。明海地区と神野西地区では、ドイツの化学メーカーを始め、欧州の自動車メーカー、ブラジルのジュースメーカーが相次いで進出し、豊橋港周辺は多様な業種構造を特徴とする工業地域として発展を続けている。

面積 … 261.86 km² 人口 … 377,199人

世帯数 … 157,644世帯（平成30年7月1日現在）。

一般会計当初予算額（平成30年度）… 1,312億1千万円。

(2) 視察経過

豊橋市こども未来館「ここにこ」会議室において、担当者から施設の概要などの説明を受け、質疑を行ったのちに、施設を視察した。

(3) 説明内容

・こども未来館「ここにこ」の概要

こども未来館は、旧市民病院の跡地を利用し、中心市街地活性化、少子化対策の一環として建設され、未来を担う子どもたちが楽しい遊びや、さまざまな人々とのふれあいを通して、健やかに成長する機会を届け、あらゆる世代の市民が、活動・交流する中心となり、街中に賑わいと楽しさを発信する施設である。施設利用者はリピーターが7，8割と非常に高くなっており、常に新しい施設・イベントを行い、体験・発見できる場としている。施設内には、市直営の保育士、保健師などの専門家がいるほか、小学生を対象とした体験発見プラザなどは、指定管理者に委託して運営している。整備事業費は26億円だが、国から12億円の交付金を受けている。

【各コーナーの概要】

体験・発見プラザ … 子どもたちの好奇心や創造性をはぐくむことのできるような体験・遊びを通して、新たな発見ができる仕掛けがある。

まち空間 … 自分の好きなこと、やってみたいことを見つけられるよう多くの遊びが用意されている。

子育てプラザ … 親子で楽しく遊び、ふれあい、交流ができるほか、子育てに関する相談や情報提供をしている。

集いプラザ … ふれあい・交流の中心となり、多彩なイベントを開催する「ここにこ広場」など、幅広い世代が集える憩いの場がある。

(4) 主な質疑応答

(問) 市の職員が5名、委託職員が6名、指定管理者と分かれているが、指定管理料はどのくらいかかるのか。

(答) 年間、約1億円である。

(問) この施設は、豊橋市の子育て支援施設の拠点となっていると思うが、ここまで来ることが出来ない地域における子どもの居場所施設は、どういったものがあるのか。

(答) 地域の市民館などの施設を利用して市民ボランティアが運営する「ここニコサークル」が現在38か所ある。子どもに異変があれば、拠点施設である当施設に連絡が来るようになっている。

(問) 平日の昼間の「ここニコサークル」の運営時間は。

(答) 午前中に運営している。当施設が出来た際に、「ここニコサークル」ができた。最初は18か所だったが、現在では、38か所に増えている。しかし、今でも痛ましい事故が発生することもあり、支援の掘り起こしも行いたいと考えている。

(問) 全体を指定管理委託とすることは難しいのか。

(答) 保健師、保育士は市職員として運営しており、全体的なイベントは市と指定管理者とが一緒に行っている。体験・発見プラザは、市の直営だと子どもたちへの学ばせ方などが難しいため、専門性のある事業者の知見を借りている。

(問) 「ここニコサークル」が児童館ではなく、市民館で運営しているようだが、理由はあるのか。

(答) 場所が確保できなかったためである。運営場所についての考えは特段ない。