

テーマ2 「地域で支える福祉・医療の充実」

参加地方政府	中 国：陝西省、西安市、宿州市 韓 国：京畿道、忠清南道、慶州市 日 本：福井県、静岡県、鳥取県、徳島県、香川県、奈良県、 甲府市、奈良市、天理市、御所市、葛城市、三宅町、 明日香村、広陵町、下市町
関係機関等	東アジア・アセアン経済研究センター（ERIA）、 日本貿易振興機構（JETRO）、国際協力機構（JICA）、 日本国際問題研究所（JIJA）、厚生労働省、関西広域連合、近畿大学
講 師	宮本 太郎 中央大学法学部教授、北海道大学名誉教授

講師スピーチ



宮本 太郎 中央大学法学部教授、北海道大学名誉教授

社会保障や福祉の観点から見ると、東アジアの地方政府は課題共同体であるとの強い印象を持つ。日本では今、2040年問題が大きな焦点となっており、同年には、高齢人口が3,900万人、認知症患者も800万人を超え、現役世代と高齢世代の比率が約1.5：1になると見られている。高齢世代の単身化、困窮化、認知症の広がりが進む一方、現役世代でも困窮化や格差の拡大が進んでいくと、支える力の縮小により、現役世代は肩車どころか、あたかも重量挙げをしているかのような状況に陥るかもしれない。

これらの問題が、実は東アジアの国々にも現れてくることになる。また、東アジアの高齢化には、ヨーロッパに比べて、極めて急速だという特徴がある。

支えられる・支えるという構造を前提にするのではなく、すべての世代でいかに元気人口を増やしていくかが問われている。ところが、日本では、社会保障支出の大半が社会保険の財源補填に投入されている。地方政府が高齢世代や現役世代を支援するために自由に使えるお金には、制約がある。

また、働くことができる人の社会保険の仕組みと、生活保護との間にはまり込んでしまった、新しい生活困難層とでも言うべき人々が、世代を問わず地域で広がっている。老親の介護や非正規雇用、うつ病の発症等、複数の困難に見舞われているケースも増えており、支えられてもいないが、地域を支える力も発揮できていないというこれらの人々をどう元気にしていくかが地方政府の課題になっている。

地方政府には、現金給付よりもサービス給付で、世代を問わず、いかに元気人口を増やしていくかが問われてくると考える。典型的なリスクに社会保険で対応し、殻の中でしっかり守ってあげるような「保護する福祉」から、複合的な困難を抱える対象者に応じたオーダーメイドの支援を行い、言わば翼を付けるような「元気にする福祉」に転換しなければならない。縦割りを超えた包括的支援を行い、元気になることができる場づくりを推進していく必要がある。

日本政府は、地域共生社会というビジョンのもと、「元気にする福祉」への転換を進めつつある。制度分野ごとの縦割りを超えた包括的相談支援を行い、受け手・支え手を超えて活躍する場を創出することがまちづくりになるという観点から、2015年には、縦割りの制度に横串を刺すような生活困窮者自立支援制度が施行された。

包括的相談支援の取り組みとして、例えば、三重県名張市では、個々の縦割りの所属に籍を置く5人のエリアディレクターが連携して支援にあたっている。また、全ての小学校区に「まちの保健室」を設置し、PTAや自治会、民生委員等が小学校区単位で連携できる仕組みを設けている。

「元気にする場づくり」においては、一般的な就労とは違った形でも働ける場というものを考えていく必要がある。例えば、東京町田市における認知症当事者向けのデイサービスでは、介護保険受給者が就労を通じて支え手として地域に関わっている。

医療の分野では、イギリスで総合診療医により患者に薬を処方するだけではなく、まちづくりや就労等の活動へつなぐという「社会的処方箋」の取り組みも行われていて注目される。また、多くの地方政府で幼老サービスが広がっている。

様々な新しい働き方も生み出されてきており、より多くの人々に活躍の場を提供することが重要だと考える。

事例紹介



日本・広陵町

健康増進の取り組みを通じて地域住民の交流を育む

広陵町では、暮らすことで「健幸」になれるまち、ふれあい・交流が進むまちを目指し、地域の大学等、関係団体とも協働しながら、人と人とのつながりを意識した事業を行っている。

地域巡回型健康教室「広陵元気塾」は、保健師による、住民なら誰でも参加可能な教室で、食生活の見直しや運動促進とともに、地域の人々の交流促進を図るものである。

運動を切り口に介護予防活動を行うボランティア「広陵町介護予防リーダー（KEEP）」養成の取り組みでは、住民の健康増進と主体的活動を支援しながら、住民同士の自助・互助の力の活性化を図っている。活動の場が、地域の自然な見守りの場へと発展していくよう取り組みを進めている。



中国・宿州市

より温かみのある高齢者福祉の 実現に向け、福祉・医療の連携を進める

高齢化が年々深刻となっている宿州市では、生活の質と生きがいを高め、より温かみのある高齢者福祉・医療サービスを構築することが目標である。

施設における高齢者福祉では、病院の受診や入院の困難を緩和するため、医療と福祉サービスを有機的に融合する取り組みを進めている。

コミュニティにおける高齢者福祉では、地域を「塀のない老人ホーム」ととらえ、生活サービスの提供、レクリエーションを組み合わせた衰弱の予防活動のほか、在宅高齢者サービスのスマート化も進めている。

地域医療では、健康カルテの活用や、高齢者が優先的に受診できるような環境づくりを行っている。



中国・西安市

健康で長生きできる高齢者福祉・医療対策

西安市では、高齢化が急速に進む中、高齢者が元気に長生きできるよう、健康に着目した取り組みを進めている。

よい健康習慣を家庭に根付かせるため、栄養状態の見直しや健康診断の受診促進、慢性疾患の管理等についてサポートを行っている。また、コミュニティレベルで健康的な環境をつくるため、困窮者への扶助やバリアフリー化の推進、公共交通機関の無料化等を行っている。

大型公立病院の建設、介護施設の充実、制度整備、人材育成等、高齢者が健康で長生きし、安心して老後を過ごしてもらえるよう、さらに取り組みを進めていきたい。

意見交換の内容

1. 「保護する福祉」から「元気にする福祉」へ

(1) 誰もがいきいきと暮らせる地域づくり

- 地域共生社会のビジョンは、地域包括ケアシステムの考え方をさらに広げていこうというものである。例えば、高齢者が元気になる場づくりを考えたとき、高齢者福祉という枠組みの中だけでは実現しづらい。子どもとの関わりを広げるためには、児童担当の部局を巻き込む必要がある。地域で働く場所を確保していくためには、地元の経済界も巻き込んでいく必要がある。このような形で、関わり合いの枠組みを広げていこうというのが、地域共生社会の考え方である。 (宮本講師)
- 韓国の福祉に対する予算は、総予算の約30%となっている。月30万ウォン程度の年金の支給はあるが、生活費としては不十分である。社会参加や所得確保のため、高齢者の就労を促進し、そこからの収入と合わせて生活ができるようにしている。 (韓国・慶州市)
- 奈良県では、数年前からシニアカレッジの取り組みを行っている。県立大学等を会場として、シニア世代を対象に、年間1万円の受講料で、高校の教科書を題材に講座を行うもので、応募者は開講当初の約200人から約2,000人になるような勢いである。現在は、県北部・中部の会場で実施しているが、県南部にも会場を設けて実施したいと考えている。高齢者がキャンパスにいることや、予習・復習等を熱心に行っている姿が若い人への刺激になっている。予算をあまりかけずに高齢者に元気になってもらった事例の一つとして、紹介させていただく。 (日本・奈良県)
- 内閣府や国立社会保障・人口問題研究所等のデータによると、2週間の間に人と話をした機会が1回以下だという単身男性高齢者が、15%近くいる。現役時代の社会的肩書きを意識してしまう等、男性高齢者同士は共通の連帯感を持ちにくく、孤立してしまう傾向がある。この壁をいかに突破し、男性高齢者が地域の資源となれるかが、地域の運命を決めるのではないだろうか。 (宮本講師)
- 日本では、男性については、孤立しやすいという傾向がある一方、女性については、特に未婚・離別を経験した単身高齢者の女性の場合、現役時代に十分な年金保険料を支払うことができなかったなどの事情により、今後2040年にかけて、半数近くが生活保護の受給水準以下の所得になっていくという見通しが出されている。男性は孤立、女性は困窮という問題に対して、しっかり準備していかなければならない状況である。 (宮本講師)

(2) 世代間交流の推進・身体と心の健康

- フランスには、世代間連帯を推進する有名なNPOがあり、学生が高齢者の家に同居し、週の半分一緒に食事をしたら下宿代は半額、週の全部だと無料になるなどの取り組みが行われている。日本でも、例えば「Share金沢」の取り組みがあり、芸術系の学生向けにアトリエ付きのアパートを設け、高齢者や障害者の支援ボランティアをすることを入居条件としている。学生にとっても、最初は単なる入居条件だったものが、次第にボランティアでのつながり自体を面白いと感じるようになり、賑わいを見せているようである。 (宮本講師)

- 幼老サービスのような多世代間の交流は、非常に意味があると思う。御所市でも、商店街の空き店舗を利用して将棋の道場を開催したところ、子どもと高齢者が生き生きと真剣勝負をしている姿が見られ、子どもにとってもプラスになっているようであった。こうした交流の場は、大いに活用していくべきだと思う。(日本・御所市)
- 御所市に大学はないが、関西学院大学と連携協定を結び、学生が様々な形でまちづくりに関わっている。まちの高齢者は本当に喜び、学生がまちの中を歩くだけでもわくわくしているようである。こうした交流は、高齢者の自殺率の低下にもつながりうるのではないかと思う。(日本・御所市)
- 広陵町と畿央大学では、若者と高齢者が一丸となり、世代を超えて地域住民がいきいきと暮らせるまちづくりを目指す「KAGUYAプロジェクト」という取り組みを行っている。プロジェクトの一環として、畿央大学で健康支援学生チームを養成している。体力測定会等のイベントでのコミュニケーションを通じて、学生は地域の人々の生活の様子を実際に見聞きすることができ、学習・教育現場の一つとして、学生に良い影響を及ぼしている。(日本・広陵町)
- 必ずしも因果関係があるとは限らないが、飲酒率の高い地域は、自殺率が高いということが推察される統計がある。特に高齢者にとっては、所得が低いということも様々な面で意欲を削ぐ要因になるだろう。健康かどうかということも、自殺率の高さに関連するよう思う。過度な飲酒を控えるなど、個人が自らの健康に気を配るだけではなく、健康な生活ができる地域をつくっていくことが、自殺対策にもなると考える。(日本・奈良県)
- 徳島県海陽町は、日本で一番自殺率が低い地域である。海陽町には、「病、市に出せ」という言葉があり、苦しみを隠さず、お節介であっても皆で解決していこうという土壌がある。近年、日本の自殺者数は減少傾向にあるが、子どもの自殺率だけは上がり続けており、このことに注意を怠ってはならないと思う。(宮本講師)

2. 高齢者の福祉と介護

(1) 地域で支える高齢者福祉

- 高齢化が進み、介護保険制度等、福祉・介護にかかる公的サービスの経費が膨張している中で、地域の高齢者を守っていくためには、在宅介護等ができるよう、地域包括システムのさらなる充実を図っていく必要がある。(日本・広陵町)
- 特に男性の高齢者は、孤独を感じやすい傾向がある。コミュニティーにおける高齢者サービスの一つとして、デイケアセンターがあり、自分で料理を作ることが難しい場合はそこで昼食を食べることもできるし、他の利用者らと将棋を指したり、会話を楽しんだりすることもできる。(中国・宿州市)

- 慶州市には、ほとんどの地域に敬老堂という施設がある。利用者は女性高齢者が約75%、残りが男性高齢者である。余暇を楽しめるほか、市や民間企業等が多くのプログラムを実施しており、大変活気がある。敬老堂により、高齢者の孤立問題をある程度は解決したいと考えているが、依然として独居高齢者の割合は多く、難しい問題である。経済的に苦しい独居高齢者には、生活管理士を派遣するなど、孤独死を予防するための取り組みを行っている。
(韓国・慶州市)



(2) 介護における課題と取り組み

- 高齢者、障害者、児童の福祉施設において、身体的・性的な虐待等、人権問題が起こっており、市民団体等の民間機関が多くの問題提起を行っている。一方で、予算の問題もあり、施設で保護されている人々を地域のコミュニティでケアし、見守るということは難しい。日本や中国の地方政府では、これら施設入居者の人権問題にどのように対応しているのか、代案や解決策があれば教えてほしい。
(韓国・慶州市)
- 西安市では、施設でのサービスの質を向上させるために、約150の指標を設けている。施設には、この指標に従うよう指導を実施しており、指標に満たない場合は運営を停止してもらうこともある。また、虐待については、それほど多くないものの発生しており、法律に抵触する場合には法的措置をとり、対応している。施設における食品等の安全対策にも、資金を投入している。
(中国・西安市)
- 本日の議論を通じて、中国でも介護の専門人材が不足しているということがわかった。日本の場合、人材不足の一番の問題は、介護職の賃金であり、なり手がなかなかみつからず、他職種と比べて求人倍率がかなり高くなっている。政府としては、介護報酬等で補い、対策をとっているところである。中国における介護人材の不足は、どのような原因で起こっているのか、また、家族介護のニーズはどのくらいあるのか伺いたい。
(厚生労働省)
- 介護人材が不足している原因として、仕事の負担が大きいなど、日本で言う3Kのようなとらえ方をされていることが挙げられる。宿州市では、介護職の人材を確保するために、卒業後、一定期間介護職に従事することを条件に、学費の補助等を行っている。人材が不足している分野への転職のためのトレーニングを実施し、人材を補充するという取り組みも行っている。また、介護機関に対して、ベッド数に応じた補助金を出しており、こうした補助金も人材問題を解決する方法だと考えている。
(中国・宿州市)

- 中国では、親孝行は非常に重要な美德の一つと考えられている。一般的に、若い世代は定期的に実家に戻り、年老いた親を見守る。近年では、科学技術の進歩により、SNSを通じて連絡をとって、会話をすることで、老親の孤独をやわらげるというケースも増えている。また、宿州市における親の介護は、在宅を基本とし、施設や医療機関によるサービスがこれを補っている。何か問題があった場合には、コミュニティーの人もお世話をしてくれる。家庭、施設、コミュニティーという3つの方面から、高齢者の生活を支えているという状況である。
(中国・宿州市)

3. 医療・介護の連携や地域医療の充実

(1) 医療・介護の連携

- 忠清南道では、村の会館で対話の機会を設けたり、若者のボランティアを募って高齢者が積極的に外出・交流できるようなプログラムを実施したりしている。75歳以上のバスの無料化、廉価なタクシーの導入等、移動のためのサポートも行っている。高齢者が自宅で最期を迎えることを目標に、地域のコミュニティーの中で、医師や看護師、見守り役の行政が、高齢者の子どもや孫のような存在としてともに暮らしていけるよう、いかに対話の場を作っていけるかが重要だと考えている。
(韓国・忠清南道)
- 医療で重要なのは、救急行動、リハビリ、療養、在宅医療、そして、看取りである。看取りまで視野に入れた全体的な医療と包括的ケアの仕組みづくりは、地方政府の大きな課題であり、責任だと感じている。
(日本・奈良県)
- 高齢者福祉対策の制度は、韓国も中国や日本と類似している。韓国では、2008年から日本の介護保険をベンチマークとして、長期療養保険制度を実施している。施設介護に加え、在宅介護では、家事サービスの提供、病院への付き添い等を行っている。また、住み慣れた場所での高齢者ケアとして、地域コミュニティーで統合的なケアシステムを2026年までに完成させる取り組みをスタートさせたところである。
(韓国・慶州市)

(2) 地域医療の充実

- 死因の中で大きな要素を占める心筋梗塞や脳梗塞等への対応という点では、救急医療提供体制の整備が重要な鍵を握る。奈良県では、「断らない病院」づくりとして、ER型病床やドクターヘリの整備により、医療提供体制の充実を図っている。また、健康寿命を延ばすためには、退院後のリハビリや療養、生活支援等が重要になるので、「面倒見のいい病院」づくりを進めている。
(日本・奈良県)
- 宿州市では、都市と農村における医療サービスの格差を是正するため、医師を農村に派遣し、医療を提供するという対策をとるとともに、財政面でも多くの資金を農村に投入した。AI等の新しいテクノロジーを活用して医療サービスを提供することで、医療の水準そのものを引き上げることができる。これらのテクノロジーを地域の隅々まで行き渡らせ、農村でも、都市と同等の医療サービス・介護サービスを受けられるよう、施策を進めている。
(中国・宿州市)

総 括



宮本 太郎 中央大学法学部教授、北海道大学名誉教授

東アジアの各地方政府は、課題共同体である。現役世代・高齢世代を通じて、元気人口をどのように増やしていくのかという課題について、多くの有益な示唆をいただき、大変豊かな意見交換の場となった。

人口が増大していく時、まちは同心円的に発展していく。しかし、人口減少のステージに入ると、まちは穴がぼこぼこことあいたチーズのような形で縮小していく。これからは、各地域の伝統や歴史

を尊重しながらも、医療・介護等のケアを効率的に行えるようなコンパクトシティーを、いかにつくっていくかが問われていくだろう。

日本の地域包括ケアシステムでは、基本的には、慢性疾患等により、少しずつ身体が弱っていく中で、入退院を繰り返しながらも、住み慣れた地域で最期を迎えるという形が想定されている。一方、癌のように、急激に弱っていくケースもある。最期まで在宅で支える場合、看取りの問題も非常に重要になってくる。

また、在宅生活は理想だが、居住確保の問題もある。いわゆる孤独死やごみ屋敷化への懸念から、単身高齢者に家を貸すことを大家がためらう傾向にあるため、例えば、見守る人の確保や死亡時の遺留品整理の仕組み等を、地方政府がフォローするという方法も考えられるだろう。

新たな住宅セーフティネットとして、人を問わず家を貸してくれる大家に、国土交通省が改修費の補助を行うなど、高齢者が地域で暮らし続けるための条件を整備する流れが生まれている。各省庁、地方政府が総出で、元気で暮らせるまちづくりに取り組んでいくことが大事であると思う。

