

表題

「介護モデル地区化計画」

同志社大学 政策学部

真山ゼミ(真山達志教授)

代表者・発表者 一宮夏希

発表者 河村真季

谷口航矢

## 梗概

新城市は、消滅可能性都市に指定され、今後さらに生産年齢人口の減少が懸念されている。その原因は、就職、学業、結婚のようなライフスタイルの変化に伴って、転出が余儀なくされていることにある。だが、根本的な問題は、人口の増減ではなく、市内に産業基盤が存在しないことだ。そこで、生産年齢人口、年少人口を獲得する政策として、「新城市 介護モデル地区化計画」を提言する。介護業界は、職員の離職率が高く、全国的に人材不足が課題となっている。離職率が高い原因としては、金銭、時間の面の問題がよく取り上げられるが、職場の人間関係や、理想としていた仕事の姿と現実のギャップといった要因が最も多いのだ。この問題の温床は、介護業界の閉鎖的環境にある。そこで、施設のオープンネスを高め、風通しの良い職場環境整備を行うアプローチが有効だと考えた。介護モデル地区化計画の内容は、施設利用者が希望する自然豊かな立地に適合する新城市を活用し、施設情報の開放性を徹底すること、利用者が外部と接触する機会を設けることだ。具体策として、空き家、放置農作地といった厄介者とされている資源を有効活用することで、第三者から介護環境が見える開放性を確保することだ。これらは、利用者の意思を尊重した利用者中心の介護を実現させ、職員の精神面で直面していた問題を解決へと導く。最後に、この政策のネックとして考えられる、財源や地域住民の理解、広報活動への対処が必要だ。財源に関しては、福祉、住宅・都市計画、農業とバラバラになっていた財源を、1つの目的に集約することで財源を捻出させることができる。また、介護者のためのモデル地区という革新的な産業基盤をアピールすることで、生産年齢人口を増やし、高齢者から若者までの全世代に活気がある、住みやすいまちの印象を全国に与えることとなるだろう。以上の、若者の介護業界での活躍及び、新城市が抱える幾つかの問題を一体的に解決する緒を見い出すとした、介護モデル地区化計画を提言する。

はじめに

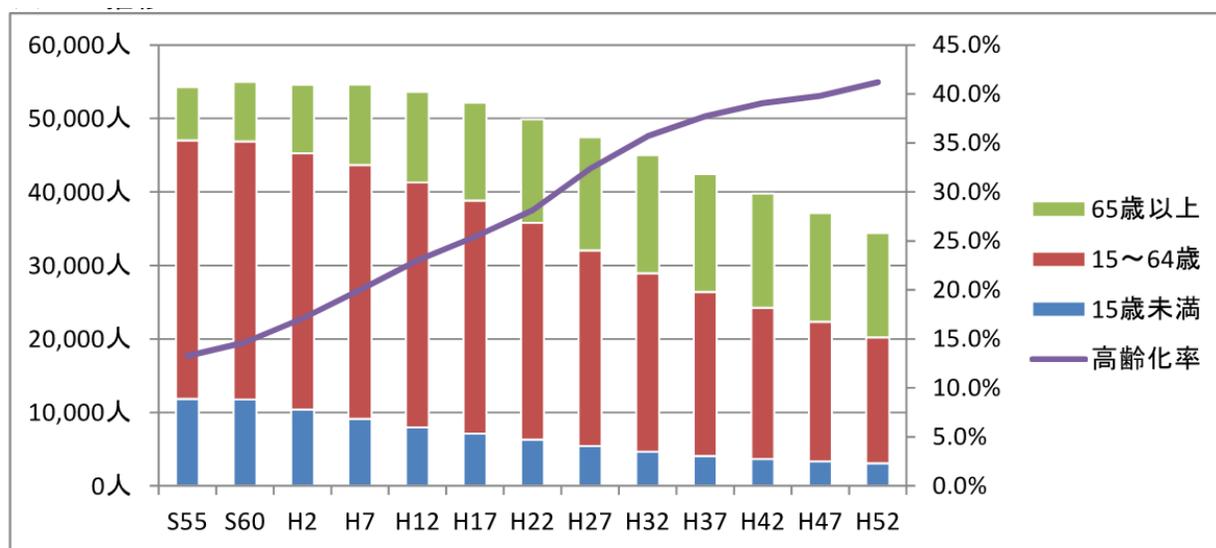
少子高齢化、人口減少が大きな問題となっている。もちろん、新城市もその例外ではない。この問題の解決は喫緊かつ重要な課題であるが、効果的な解決策が見出せない状況である。

たしかに、長年に及ぶ大きな社会的潮流を簡単に転換することは容易ではない。したがって、できることから少しずつ、しかし着実に解決していく方法を検討する必要がある。そこで、本稿では、新城市を具体的なフィールドとして、将来を担う若者が仕事や暮らしに対して充実感や安心感を持つような社会を創るための確実な第一歩の取り組みを提案することにする。

## 1. 新城市の少子高齢化の現状

現在、新城市では、急激な人口減少が起こっている。2016年に策定された「新城市人口ビジョン」の中に、消滅可能性都市のリストに新城市が愛知県内の市で唯一含まれていることが紹介された。もちろん、愛知県内では、南知多町や美浜町など町村には消滅可能性都市に入っているが、市では新城市だけである。消滅可能性都市とは、人口移動が収束しない場合において、2010年と比べ2040年に20～39歳の女性が50%以上減少すると見込まれた自治体を指す。

図. 新城市の人口推移



注) H27以降は推計

出典：愛知県地域政策課HP <http://www.pref.aichi.jp/chiiki/shichosondatal/b21.shinshiro.pdf>

実際、上図のグラフの推移を見ると、新城市の人口は、1985(昭和60)年に54,965人であったのに対し、2015年時点では47,133人にまで減少している。また、最新(2018年)の年齢区分別人口比率を見ると、15歳以上65歳未満の生産年齢人口は約54%であるが、グラフの推移を見ると、今後ますます減少していくことが分かる。生産年齢人口の減少は、地域経済の衰退を招く恐れがあり、それは自治体としては税収減による財政の悪化につながる。そのため、現状は由々しき事態であり、何らかの対策が必要であることは明らかである。

生産年齢人口の減少が起きている状況を具体的に確認しておこう。転入・転出の理由として考えられるのが、就職、進学、結婚というライフスタイルの変化に伴う住居の変更である。まず、就職、

進学に関して、新城市内の高校生の考えや進路状況を検討した。新城市では、「新城市若者条例・新城市若者議会条例」に基づき、「若者が活躍できるまち」を目標に2015年から「若者議会」を設置している。これは、若者が直接自治体との関わりを持つ画期的な場となっている。しかし、このような取り組みにも拘らず、新城市内に大学がないため、2016年度の高校卒業後の進路希望調査では、大学に進学したいと回答した55%の生徒が進学のため市外へ流出してしまうことが明らかになっている。また、民間企業に就職したい生徒が19.2%いるが、市内企業の採用人数が伸びないために、働きたいと思っている若者の多くが市外へ流出してしまうことになる。新城市の人口の流出、特に若者世代の人口の流出の原因は、周辺により規模の大きな都市があることが影響し、市外への転出が一般化していることにある。

地元へ愛着を持っている者も市を離れて生活せざるえない環境は、有望な若い人材を手放してしまっているということを意味する。アンケート調査でも、市外へ移住する予定である高校生の6割以上がUターンを希望するが、交通の便、雇用機会への懸念を抱いているという結果が出ている。つまり、Uターンできる環境を整えることができれば、20歳前後の人口が一時的に転出しても、将来的に戻ってくることが期待できるのだ。

要するに、根本的な問題は、人口の増減ではなく、市内の産業基盤が十分ではなく、若者の雇用の場がないことである。新城市の経済・産業の基盤を強化し、経済の循環システムを確立させることが重要となるのである。この点は、今回の私たちの提言においても重要な着眼点であり、一つのキーワードである。

次に、結婚における転入、転出について検討する。年齢階級別の人口移動の状況をみると、0～4歳の年少人口は、転入が転出を上回っていることから、新城市は幼い子どもがいる世帯の転入が多い。しかし、子育て環境の充実や安定した雇用環境が確保できなければ、生産労働人口の増加は期待できない。また、増加傾向である単身世帯においても、自分自身の判断のみで生活環境を変えやすい立場であるがゆえに、結婚を機に転出する可能性が高く、生産労働人口の減少に関係しているだろう。

## 2. 問題解決の方向性

以上の検討結果を踏まえ若者が活躍することのできる社会を拡大するためには、2つの取り組みが必要であると考えた。それは、①新城市の生産年齢人口を増加させること、②新城市から年少人口と生産年齢人口の転出を防ぐことである。そのためには、新城市の転出・転入アンケート調査の結果から雇用機会を創出することが必要であると考えた。なぜならアンケート調査の結果、半数以上が職業上の理由で転出・転入していることが明らかであるからだ。したがって、新城市で雇用機会を創出できれば、生産年齢人口の転出を防げるはずである。しかし、人口の転出を防ぐだけでは不十分だ。高齢化が大幅に進む新城市としては、生産年齢人口を増やすことも考えなければならない。そこで、新城市をブランド化して、他地域に負けない魅力のある都市にすることによって、生産年齢人口の転入を促す。その際に、単に若者に魅力的と言うだけではなく、少子高齢化という深刻な問題解決にも貢献できるようなアプローチを採ることが必要であろう。

このような認識の下、私たちは、今後日本では介護の必要性がますます高まり介護サービスの需要が拡大することに注目した。現状では、介護業界の実態は労働者の不足が問題となっている。厚生労働省によると、2025年には介護職員が全国で38万人不足するという。また、介護業界は若者が

必要とされている現場であるのにも関わらず、若者に人気のない職場の典型のように思われている。そこで本稿は、新都市の若者活躍社会の拡大を促す政策として、若者と高齢者が歩み寄ることのできる「新都市 介護モデル地区化計画」を提言する。以下では、その提言の具体的内容を紹介する。

### 3. 介護モデル地区化計画の狙い

主な介護サービスは、訪問、施設、通所のパターンで実施されている。今回は介護に特化したモデル地区化によって、生産年齢人口だけではなく、快適な介護環境を求め利用者である高齢者の生活の質を高めることを視野に入れ、施設介護にフォーカスする。

「新都市 介護モデル地区化計画」では、従来のマイナスイメージの強い介護業界を、働きやすい労働環境に改善する上で、新都市が全国の先駆けになろうというものである。それだけではなく、介護施設という閉鎖的なイメージを払拭し、高齢者も過ごしやすい環境を整え、新都市を全国のモデル地区化するという計画だ。この計画によって、新都市での雇用機会を創出し、人口の流出を防ぐとともに、新都市をブランド化することによって人口の流入を促すことができる。

### 4. 介護職場の実情

介護サービスに対するニーズは高い。つまり、仕事（雇用）自体は多く存在する。それに加え、介護職は土地を選ばず、学歴ではなく資格が重視され、職場復帰の容易さや短時間勤務も可能であるという利点がある。またヘルパーの資格の取得費用は2万円台で済む上に、最短3週間で初任研修を終えることができる。そのため、金銭面においても、時間の面においても取得しやすく負担が少ない。しかし、仕事に対してはマイナスイメージを持つ人が多い。若者に人気のある職業ではないことは明らかである。

では、介護業界の実態はどのようなものであるのだろうか。まず、介護業界で問題となっていることは離職率の高さである。実際、介護業界の離職率は2016年度「介護労働実態調査」の結果によると16.7%であった。つまり、5~6人に1人が職場を離れていることになる。もっとも、他業界の離職率も全産業平均で年間15.6%(2013年)であることから、介護業界の離職率が突出して高いわけではない。平均値よりもやや高いという結果となっているのだ。しかし、介護業界では、離職率だけでは計り知れない人材の不足は深刻さを増している。介護業界へ年間約29万人が入職する一方で、約22万人が離職している。75%未満の人が離職しているのが現実である。多くの人が短期間で離職してしまうことが問題なのである。したがって、どのような理由で離職しているのかを検討する必要がある。

この介護労働実態調査によると、介護関係の仕事をやめた理由で最も多いものが「職場の人間関係に問題があったため」であり、23.9%であった。次いで「結婚、出産、育児のため」が20.5%であった。そして「職場の理念や運営のやり方に不満があったため」が18.6%という結果であった。一般的には、介護業界は収入が低い、介護という仕事が嫌になったという理由で離職する人が多いと思われるが、しかし「収入が低い」という理由は16.5%で6番目という結果であった。

そもそも介護職に就いている人が現在の仕事や勤務先を選択した理由としては、「働きがいがある仕事だと思ったから」が6割以上と圧倒的に高い。待遇は十分とはいえない、体力的にも厳しい職場であることは承知の上で、人の役に立つ仕事がしたいと考え、介護業界を志す人が多い。このこ

とから、介護の現場における人間関係上の問題と運営体制における問題が介護職の離職率を高めている真の原因と言えるだろう。

また、「社会福祉士・介護福祉士就労状況調査」の結果を見ると、介護職を辞めた55.6%が介護職としての復帰を希望していることがわかる。このことから、職場の人間関係を中心とした環境の改善と運営体制を整えることで、離職を防ぐことができ、介護従事者を増やすことができるのではないだろうか。

## 5. 職員が直面している問題点

人間関係の問題としては、部署変更が少ないことや高圧的な態度で部下や同僚に接する人がいること、あるいはコミュニケーションが不足していることなどが多くと言われている。また介護の職場ではチームワークが重要である。しかし、女性の割合が多いことやハードワークであることなどを背景に、スタッフ同士のトラブルが起こるようである。また職員一人一人の利用者への思いが異なるなど、仕事に対する考えの食い違いなどが生まれている。

運営体制の在り方については、現場の職員に仕事が任せきりになりすぎていること、自分のキャリアプランを描けないことなどが問題となっている。他にも経営サイド側から、単に売り上げを伸ばすことを求められる、画一的な利用者への対応を強いられるなども挙げられる。また、人手不足のために十分に一人一人の利用者と接する時間がなく、親身に対応することができないことなども問題である。

このような現状から、理想と現実のギャップにより離職する人も多い。介護福祉士養成施設の卒業生は、多かれ少なかれ就職してから「学校で学んだことと実際の現場が全然違う」という現実に直面する。流れ作業的な介護、業務をこなすだけの毎日、利用者一人ひとりに向き合えないジレンマなど、学校であれほど学んだ「利用者主体の介護」はどこにあるのだろうか。思いを言葉にすると「一人前でもないのに、まだまだやることがあるでしょう」と言われる。それが続けば当然、自分の心と体がどんどん疲弊してしまうであろう。

## 6. 介護を受ける人の思い

高齢者の介護やケアにおいて先進的であると言われるデンマークでは、高齢者ケアの三原則として、自己決定権の尊重、自己資源の活用、生活の継続性を掲げている。すなわち、高齢者本人のやりたいこと、行きたいことを第一に考えて、なるべく自己の力で通常の生活を送ることが高齢者の権利であり、ある種の義務であるともいえる。それを助けるためのサービスが介護であるとされている。このような考え方を参考にすると、介護認定を基本にしたマニュアル化された介護から、被介護者の意思をなるべく尊重できる自立支援に向けた介護を提供できることが求められる。そのため、新しい介護サービスの姿を考える前に、まず介護施設を利用する人たちの思いやニーズを検討しておく必要がある。

では、介護施設利用者はどのような環境を求めているのだろうか。介護施設利用者の家族に行ったアンケートによると、立地条件として自然豊かな場所であることが一番に挙げられている。

また、高齢者に限らず、誰も自分の生活スタイルやパターンを大きく変えたくないだろう。介護施設に入ることによって、それまでの生活とは全く異なる環境で慣れない生活を送らなければならないというのは、それだけで大きなストレスになる。しかし、日本の介護施設では起床時刻、食

事の時間や場所、内容、就寝時刻などほぼ全てが決められている。そのため被介護者の意思があまり考慮されず、家にいた時とは全く違った暮らしになってしまうのである。

## 7. 介護モデル地区化計画の内容

ここまでで検討した介護職場の現状や職員が抱える問題を踏まえ、また施設の利用者の立場にも配慮しながら、どのような介護施設が求められるのかを検討し、それに基づいて新城市で展開しようとする介護モデル地区化計画の内容を明らかにする。

### (1) 立地

自然豊かな環境が求められているという観点では、新城市は立地条件として優位に立っている。なぜなら、山や川などの豊かな自然が魅力的な都市であり、貴重な自然が残されている。実際、新城市観光協会のホームページには「せわしない日常から解放されるような、大自然のパノラマが目の前に」とあるように、自然環境については申し分ないであろう。また、大都市圏からそれ程遠くないことから、魅力的な職場を用意すれば、地元だけでなく、他都市、他地域からも若い労働力を引き込むことができるだろう。

### (2) 風通しの良い介護環境

介護施設においては、風通しの良い介護環境整備を提案する。介護施設は、介護関係者と被介護者のコミュニティであるが、第三者が関与することが少なく、閉鎖的なイメージがある。この閉鎖された環境が、他の業界の職場環境と最も異なる部分であり、離職理由で最も高い「人間関係への不満」を生み出している。

そこで、介護施設の環境改善のために、施設の開放性(オープンネス)を高めることを主眼とした方法を2つ考えた。1つ目の方法は、施設の情報開示の徹底である。介護需要の高まりと同時に、民間が積極的に参入するようになった結果、質より量を重視した施設が相次いで建設され、利用者の奪い合いが生じている自治体がある。その結果、待機高齢者が全国的に増加しているにも関わらず、施設に空きがあるという矛盾が生じているのだ。介護サービスの経営不振は、職員が施設を変転しなければならないことや、将来への不安を煽り、施設全体の雰囲気を変える。自治体がその地域のニーズを把握、公開することで、自然に事業参入の制限をかけることになり、サービスの需要と供給の差を縮小させることができる。これらを踏まえ、施設ごとの受け入れ可能な利用者人数や、空き情報の掲載管理という利用者のための情報に加え、地域の待機高齢者の数、職員の離職率の調査結果の公表等、運営側のための情報も発信するべきだ。

2つ目は、利用者が外部と接触する機会を設けることだ。これまでも、施設によっては、幼稚園と連携し、高齢者と交流を図る機会を設けたり、イベントを企画し、高齢者同士のコミュニケーションの場を創出したりと、開放的な印象を生み出すように努めている。しかし、施設の内部にいる利用者は、与えられる交流の機会を待つばかりであることや、介護のレベルが異なる高齢者と同じことをしなければならない苦痛を感じているケースがあるのだ。

そこで、デンマークのように、利用者の意志や希望を優先し、特に外部との接触については今よりも自由にする必要がある。もちろん、そのような取り組みは施設にとって大きな負担になるが、そこで働く職員たちにとっては、理想とする仕事の姿に近づくことができるのである。

### (3) 地域社会との繋がり

望ましい介護施設を実現するためには、施設設置者や介護職員の努力だけでは限界がある。特に、施設の開放性を確保しようとする、施設内部にいる利用者もそこで働いている職員も地域の一員として活躍でき、地域も施設を支えるようなまちづくりが求められる。

そこで、新都市内に点在する空き家、耕作放棄地を活用することを提案する。新都市では既に空き家バンクの運用、改修の補助や、耕作放棄地の再生に向けた取り組みの支援を行っている。今回、私たちが新たに提案する空き家の活用は、空き家を市が一括して買い上げ（条件的に困難な場合は借り上げ）、新都市以外に居住している介護職経験者や介護を専攻し学識を深めた新卒大学生に対し割安な賃料で貸し出すことである。市外から就業する介護従事者に対して、安く快適な住居を提供することでサポートする。これにより、若い介護職員の確保と定着を少しでもバックアップすることができるとともに、空き家の活用にもなる。

また、空き家や空き店舗を使って、被介護者と介護者が、いつもの介護施設外で自由に料理や掃除を行える空間を形成することで、他の施設利用者や地域住民との交流が生まれ、認知予防や健康維持に役立つだろう。

さらに、耕作放棄地を使って、レクリエーション活動の一環として家庭菜園などを施設単位で行う。農作物を育てることにより、心身の健康増進だけでなく、被介護者と介護者の交流や介護者同士の交流、被介護者同士の交流といった波及効果が期待できる。

このように、空き家や耕作放棄地などが、防犯、衛生、農業等に悪影響を及ぼすという問題を解決するとともに、介護の職場環境や被介護者の介護環境を一体的に改善することを目指すのである。それにより、新都市の厄介物になっている「資源」を効果的に活用でき、高齢者の意志を尊重し、自立心を高める。その効果として、介護予防や要介護度が高まることを防止できる。そうなれば、結果的に介護職員の負担軽減に繋がる。さらに、これまで施設内部で行われていたリクリエーションや交流の機会を、外部実施することで、第三者から介護環境が見え、開放的な職場環境への変化が期待できる。

### (4) 実現に向けての課題

以上の提案は、実現できれば間違いなく良い効果を生み出すと思うが、空き家や空き店舗の買い上げ(借り上げ)と改修、低家賃での貸出などに多大な費用が必要になる。おそらく、財源ということが最大のネックになることは想像に難くない。

そこで、市として、次世代の介護サービスが充実し、若者が安心して介護職に就けるまちを創るという明確な方針を打ち出す必要がある。そして、この方針のもと、これまで福祉、住宅・都市計画、農業とバラバラになっていた財源を、1つの目的に集約することで、実現に向けた財源を捻出する努力が必要である。また、この事業をモデルケースとして先進的に取り組むことによって、モデル地域として国からの支援も求めることを考える。特区制度や地方創生の交付金・補助金も積極的に活用する。

財源以外の大きな課題として、この政策を施行するには、地域住民の理解が必要である。そのために、モデルの意義や効果について、市民への広報が必要である。それは、広報媒体を使った広報だけでなく、実際に高齢者が生き生きと暮らし、介護職に就く若者がまちに増えて活気が出るとい

う事実によっても広報していかなければならない。高齢者が安心して暮らせ、それを支える若者も安定した暮らしが続けられるまちは、介護に直接関わっていない人の目にも住みやすいまちとして映るだろう。

もちろん、若い生産年齢人口を増加させるという目的のためには、介護士として働きやすい環境が新城市にはあるということを外にも積極的に宣伝する必要がある。介護は、利用者中心であることは大前提であるが、働き甲斐がある介護者のためのモデル地区をアピールすれば、革新的で注目されることが期待される。

おわりに

私たちが提案する介護モデル地区化計画は、施設型介護サービスに着目し、情報開示、利用者の外部との交流の拡大といった風通しを良くする取り組みであり、介護の閉鎖的なマイナスイメージを払拭させるだろう。その結果、人間関係などの目に見えない職場環境の問題を解決し、多くの若者が介護業界で活躍できれば、給与が少ない、長時間に及ぶ勤務といった目に見える問題をも解決させることになるのである。同時に、空き家・空き店舗、耕作放棄地問題の解決にも貢献しようというものである。

若者の活躍の場をあえて高齢者介護というところに設定することにより、地域が抱える幾つかの問題を一体的に解決する緒が見出せるのではないだろうか。

#### 参考文献

- ・愛知県地域政策課HP <http://www.pref.aichi.jp/chiiki/shichosondatal/b21.shinshiro.pdf> (2018年10月18日アクセス)
- ・新城市「新城市人口ビジョン」平成28年2月 <http://www.city.shinshiro.lg.jp/index.cfm/7,43027,c,html/43027/20160212-171127.pdf> (2018年10月13日アクセス)
- ・厚生労働省「福祉・介護人材確保対策について」<https://www.mhlw.go.jp/seisaku/09.html> (2018年10月13日アクセス)
- ・みんなの介護「介護離職の増加 理由と対策」<https://www.minnanokaigo.com/guide/care-trouble/leave-job/> (2018年10月13日アクセス)
- ・介護の職場で人間関係が劣化する構造的な問題 <https://www.galifecare.co.jp/managerBlog/detail.jsp?id=19922044> (2018年10月13日アクセス)
- ・介護業界の離職率が高い理由 その実態は <https://www.hni.co.jp/681> (2018年10月13日アクセス)
- ・KAIGO部「介護の基礎知識」<http://kaigobu.net/kyujinhikaku/kiso/4263/> (2018年10月13日アクセス)
- ・新城市観光協会ホームページ <http://shinshirokankou.com/> (2018年10月13日アクセス)
- ・株式会社 LIFULL「介護保険サービスにはどんなものがある その種類と内容」<https://kaigo.homes.co.jp/manual/insurance/service/> (2018年10月13日アクセス)
- ・KAIGO LAB「デンマークの高齢者介護システムに学ぶこと」<http://kaigolab.com/column/7405> (2018年10月13日アクセス)