

松阪市超高齢社会対策検討委員会からの提言

令和2年10月16日

松阪市超高齢社会対策検討委員会

目次

設置目的・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	2
松阪市が抱える課題について・・・・・・・・・・	2
1. 市街地および集落	
2. 雇用と若者	
3. 公共交通	
4. 医療、介護	
5. 巨大災害への対応	
超高齢社会の「ピンチ」を「チャンス」に変え “住んで良かったと思えるまち”の《3本の柱》・・・・・・・・	4
《3本の柱》を実現するためのポイントと提案・・・・・・・・	4
1. 活力ある超高齢社会（健康で自立して暮らせる住まい・まちづくり）を目指す	
2. これからの中山間地域の地域づくりの方向	
3. 人口減少社会における市街地のスポンジ化に対応したまちづくりを進める	
4. 効率的な公共サービスが提供できる都市構造とこれからの公共交通	
5. これからの防災対策	
6. これからの住民自治組織	
7. これからの就業対策、企業誘致と U ターン I ターン	
8. これからの健康寿命と医療、介護	
実行推進体制について・・・・・・・・・・・・・・・・	9
おわりに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	10
委員会構成員・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	10
開催実績・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	11

設置目的

松阪市の（令和2年9月住民基本台帳）人口は、162,342人（65歳以上の高齢者人口48,241人）で高齢化率29.7%（高齢化率が21%超で“超高齢社会”）となっている。今後は、いわゆる団塊の世代がすべて75歳以上になる2025年には、高齢化率31.9%まで増加し2040年には、高齢化率37.7%となることが予想されている。

このように、人口構成が大きく変化し、財政負担の増をもたらすことが見込まれるため、10年先、20年先を見据えた視点で、未来に向けた持続可能なまちづくりへの取り組みを行う必要があり、それに対応するため専門的知識を持った多様な外部有識者による検討委員会が設置された。

高齢者支援策をはじめとして、地域コミュニティ、医療、介護、公共交通、雇用など、松阪市の地域性や特性に合った目指すべき方向性や目標、課題について、現在の基本的施策の枠にとらわれない横断的な意見を各分野の委員から出し合い、全国的にも同様の課題を抱えている現状ではあるが、松阪市独自の方法によりこの様な状況を、どのようにすれば打開できるかの議論をした。

また、この提言では、今後取り組むべき方向性とアクションを記載した。

松阪市が抱える課題について

1. 市街地および集落

松阪市は、県のほぼ中央に位置し、東は伊勢湾から西は高見山の奈良県境まで広がっており、県内で2番目に広い面積であるとともに、海岸部の都市地域（市街化区域）から郊外地域（市街化調整区域および都市計画区域外の都市計画区域隣接地域）、中山間部まで市街地や集落の状況は様々である。

また、人口はほぼ全市的に継続して減少している。この人口減少は今後も続くと予想され、平成22年と27年の国勢調査の人口を用いたコーホート変化率法^{*1}での推計では、20年後に50%以上の人口減少を見込む集落が、いくつか出るとも予想されている。

今後、人口減少や世帯数の減少が進むと市街地の低密化が進むが、人口や世帯数が減少しても市街地は外側から縮退するわけではなく、時間的にも空間的にも散発的な空家化、空地化が発生するものと予想される。市街地の低密化は日常生活サービス施設の支持人口の縮小となり、商業等の空洞化につながる。また、空家や空地が放置されると都市環境の悪化につながる。このような人口減少の悪い面を回避し、空家や空地を活用して都市環境の改善につなげる必要がある。

一方、郊外地域や中山間地域の中には、人口減少と高齢化によって「地域維持」「集落維持」が難しい地域も現れてくると予想され、特に中山間地域では高齢者同士が支え合う仕組みを、今以上に構築することも大切であるが、防災の観点からは大規模な災害時には立

^{*1} 各コーホート（同年または同期間）の過去における実績人口の動態から「変化率」を求め、それに基づき将来人口を推計する方法。

ち行かない状況となる集落も明らかに存在する。

また、それにともない耕作放棄地の増加や手が加えられない山林についても、今後更に大きな課題となってくる。

2. 雇用と若者

企業誘致については、新規立地や増設、本社移転などもあり、新たな雇用の場が確保できている反面、経済センサスでは、事業所数および従業員数とも減少傾向にある状況でもある。また、特に医療と福祉については、慢性的な人材不足が継続している。

人口減少の要因のひとつは、大学等への進学時に県外へ転出する学生が多いことから、若年層の転出超過が継続しており、今後これらの若年層に対しての U ターンの施策が必要であるととも、若者をどのようにして呼び戻すかが大きな課題である。

3. 公共交通

公共交通としては、市街地には J R 線と近鉄線が横断しているが、それ以外の地域の公共交通は、三重交通による路線バスとコミュニティバスとなる。

コミュニティバスとして市が運行をしているのは、市街地を走る 4 路線（鈴の音バス）、それ以外の 8 路線、廃止代替バスの 2 路線がある。

ただし、利用率はあまり良いとは言えず、今後いかに財政負担を減らしながら、市民ニーズに对应していくかが更に重要となるとともに、抜本的な再編やシステムの再構築を考える必要もある。

4. 医療、介護

市内には 3 つの総合病院があり、二次救急体制をはじめ医療環境は充実しており、介護施設等も一定数存在する。ただし、現在も医療および介護の従事者の人材が不足している現状であり、20 年先に 85 歳人口がピークとなると予想されているが、介護・看護のマンパワーの確保の見込みは立っていない。

また、現在市内に 5 つの地域包括支援センターがあるが、今後は高齢者が可能な限り住み慣れた地域で暮らし続けることができるよう、地域包括ケアシステムの整備が更に重要となってくる。

それにともなって、訪問医療や看護の増加も見込まれることから、医療専門職だけでは立ち行かなくなることが予想される。そして、自宅での看取りを希望する人も増加することが予想されるが、それに対応する医療スタッフの不足、高齢単身世帯や高齢者夫婦世帯の増加などにより、在宅の希望を受け入れる体制整備は難しい状況である。

5. 巨大災害への対応

かつての防災対策は、原則的に各地域における過去履歴をベースに災害想定を行い、それに対する防災計画を立案することが行われてきたが、東日本大震災以降は想定外の想定策定が行われ、上手くいく前提の防災計画ではなく、できる事の優先度を決めて動く防災計画へのパラダイムシフト*²が求められるようになった。また、ハード・行政依存の膨大化には限界が有り、コミュニティベースの防災・減災対策の推進が求められる時代になっている。

超高齢社会の「ピンチ」を「チャンス」に変え“住んで良かったと思えるまち”の《3本の柱》

1. 自然に健康になれるまち

何歳(いくつ)になっても生きがいを持って暮らすことができ、住んでいるだけで自然に健康になることができるまちを目指す。

2. チャレンジを続ける歴史のまち

松阪の先人は、チャレンジの歴史。歴史から学び、新しい歴史の1ページを創るべくチャレンジし続けるまちを目指す。

3. 人も地域も輝くシビックプライド*³のまち

住民と住民協議会（住民自治協議会）と行政が、それぞれの役割を果たすことで役割相乗社会とし、住んで良かった、住んでいることに誇りを持てるまちを目指す。

《3本の柱》を実現するためのポイントと提案

1. 活力ある超高齢社会（健康で自立して暮らせる住まい・まちづくり）を目指す

超高齢社会では、高齢者と子ども夫婦が同居する家族が減少し、高齢者単身世帯や高齢者夫婦世帯の割合が増えるとともに、要介護者が増加するという課題を克服して、住み慣れた地域で最期まで健康に自立して暮らせる「活力ある超高齢社会」を目指すことが大切である。

生き生きと暮らすための基盤は健康であり、健康寿命を伸ばすことが大切である。そして住み慣れた地域で最期まで暮らしたいという市民ニーズと医療、介護サービスのコストをバランスさせるために、地域包括ケアシステムの充実と高齢者が引きこもらず、元気に活動できる場所と機会づくりを進める必要がある。

* 2 常識的な考え方の枠組み（パラダイム）が、革命的、劇的に大きく転換（シフト）すること。

* 3 市民が都市に対してもつ自負と愛着。

2. これからの中山間地域の地域づくりの方向

今後も人口減少が続くことは確実であり、特に減少の著しい地域については、10 年先、20 年先を見据えて、消滅集落や限界集落が生じて、日常生活サービスが享受できる拠点を中心に、地域維持ができる方策を目指すべきである。そのために住民協議会（住民自治協議会）をベースに、市民と行政が時間をかけ十分に論議し、今後どうしていくべきなのか、集落再編、拠点設置なども含め考える必要がある。

たとえば、既存の市営住宅を活用して介護予防活動や住民の交流活動が展開できる機能を付帯した高齢者向け住宅の整備や、サービス付き高齢者向け住宅の建設の誘導によって、住み手が相互に支え合い健康で自立した暮らしを可能とする住まいづくりを進め、中山間地域の一人暮らしの高齢者や高齢者夫婦などに、山や谷筋からの住み替えの誘導などを、市民の安全安心な暮らしを守ることを積極的に考えた場合の措置として行っていく必要がある。また、人口減少で住民や地域の担い手がなくなるような地域では、いわば「地域の看取り」*⁴とも言うべき取組も必要になると思われるが、行政は最後まで責任を持つ必要がある。

これと並行して耕作放棄地や森林の管理も併せて考えていく必要があるが、人工林から天然林に変えていく必要があるかもしれない。

3. 人口減少社会における市街地のスポンジ化に対応したまちづくりを進める

今後、松阪市では人口減少とともに世帯数の減少も予想される。世帯数の減少は、空家化が進むことを意味する。過去の研究実績に基づく、人口減少・世帯数の減少によって市街地は外側から徐々に縮むのではなく、人口増加地区と人口減少地区はモザイク状に分布している。

この人口減少にともなう空家や空地によって、市街地のスポンジ化が進む人口減少社会では、空洞化対策が課題となる。都市地域（居住誘導区域）や郊外地域では、空家や空地が放置され荒廃することを回避し、空家を地域の交流活動や介護予防活動の場に転用する、空地を市民で管理し、農園や緑地として活用するなど、都市環境の質向上につなげるまちづくりを目指すことも必要である。

このような空家や空地の地域管理、身近な農地・緑地の保全などのような取組は、法定都市計画や営利指向の民間企業だけでは限界があるので、住民協議会（住民自治協議会）等が取り組めるように、行政と地域が連携の仕組みを構築する必要がある。

同時に、地域への公共施設の移管等により、地域での活用が容易にできる仕組みの検討も課題である。

4. 効率的な公共サービスが提供できる都市構造とこれからの公共交通

人口密度が高いほど日常生活サービスが享受しやすく、公共サービスのための行政コス

* 4 人々が住まなくなった家屋や集落を単に放置するのではなく、記憶・文化の伝承と環境・景観の保全を両立する活動。人口減少地域の文化、口頭伝承、有形・無形の文化財等の保護・保存・記録等を入念に行い、地域の人々の思い出に深く刻まれるような工夫を凝らしつつ、その地域を元来の自然の姿に還していく持続可能な循環型アプローチ。

トも低減できることから、松阪市立地適正化計画は駅周辺や都市機能が集積する都市拠点のまわりにコンパクトに住む都市構造への再編を目指している。松阪市の市街化区域はグロス*⁵で30人/haを超え、多くの日常生活施設が徒歩圏内にある。居住誘導区域では、これらの日常生活サービス施設を維持して人々が住み続け、あるいはこの区域に住み替えてくるように、暮らしやすいまちづくりを進めることが基本である。

しかし、施設利用は必ずしも日常生活圏＝徒歩圏内で完結しているわけではないので、居住誘導地域以外の都市地域や郊外地域では、日常生活サービスを選択的に利用できる多様な移動手段によるアクセスが大切である。超高齢社会を想定すると、歩行困難者や交通弱者のアクセシビリティを確保するために、特に公共交通が維持できる人口密度や規模の集積を維持すべきであるが、それが難しい地域では移送サービス、デマンド*⁶バス・タクシーのような運行形態を含めた多様な手段の確保を目指すことが必要となる。

そのためコミュニティバスは、今後一人暮らしの高齢者をはじめとする単身者や障がい者も含めた多様な人々の多様なニーズに応えつつ、大切な財源を効果的・効率的に活用し移動手段を維持していくための改革が必要である。

現在のコロナ禍における公共交通利用者の激減は、今後10年～20年において人口減少が進む中での公共交通の行く末を示しているかもしれない。市民の交通手段の維持は、これまで以上に大きな課題となるが、公的資金を投入するハード的な公共施設への投資と同様と考え慎重に判断するとともに、今後の利用者の減少と財政負担増の状況について推計して見せることで、市民に理解を得ていく必要がある。このような状況においては、市民の「要望」を踏まえつつも、市民側に「確実に利用」する計画を考えてもらい、その確実に利用してもらうところにバスを走らせるという取組も必要である。

現在AIオンデマンドなMaaS*⁷の開発もなされてきている。これは、様々な交通手段の組み合わせと簡単予約等とともに、リアルタイムに最適ルート・乗り換えポイントを設定して運行効率を上げる、新たな取組として期待される。ただ、このようなシステムに移行する前段階においては、運用形態や路線形態にとらわれることなく、小型バスやタクシーによるデマンド方式等で需要に応じていく取組も必要である。

また、市内には、企業や福祉施設、特別支援学校など様々なバスが走っていることから、これらの空き時間の利用や共同運行など、規制等の様々な課題や問題はあるが、まさにインフラとしてのバスの体系を組み直すという検討も必要である。

このような新たな取組やライドシェアはもちろん、自動運転時代も視野に入れた、様々な取組が不可欠となる。たとえば、自動運転のバスや、高度安全制御システムといった高齢者でも安全に乗れる車の普及は20年後を待たずして訪れるが、既成概念にとらわれた施策だけではなく、技術やテクノロジーは急激なスピードで進化しているので、それぞれの地域に合った形でいつでも柔軟に受け入れることができる素地が、これからの行政には必要であり、様々な規制はもちろんあるが、特区等も利用しながら解決していくことが必

* 5 「全体」を意味し、人口密度においては道路や公園も含んだ区域全体に対して算出する。

* 6 利用者の事前予約に応じる形で運行経路や運行スケジュールをそれに合わせて運行する地域公共交通のこと。

* 7 ICTを活用して交通をクラウド化し、公共交通か否か、またその運営主体にかかわらず、マイカー以外のすべての交通手段によるモビリティ（移動）を1つのサービスとしてとらえ、シームレスにつなぐ新たな「移動」の概念。

要になる。このような取組を「松阪流モビリティ革命」と位置づけ、早急に具体化を検討していく。

5. これからの防災対策

今後 30 年の間に、南海トラフ地震の発生確率は極めて高いと予想されているが、集落によっては、人口減少や高齢化にともなって平常時は「何とか」コミュニティが保たれているが、発災時には地域住民だけでは対応できないコミュニティも存在している。そのため、それぞれの集落で災害時にもコミュニティの維持が可能なかを行政も一緒に考え、地域の将来像を話し合うとともに、災害に向けた地域力の向上を図る必要がある。

また、これまでは過去の履歴の最大値をピークとして捉え防災計画を策定してきたが、南海トラフ地震では被害規模も大きいことが予想されることから、自力で避難できるように、高齢者の健康である人を増やしておくことや、医療や介護を必要とする人を減らしておくことが大変重要となり、それが被害者を最小限にすることにつながる。

これからは、住民協議会（住民自治協議会）を中心にしながら、防災対策を自分たちの地域に合わせた形で、自分たちによってデザインして、オペレーションしていくという考え方に切り替えていき、持続可能な形にしていく必要がある。

6. これからの住民自治組織

現在、松阪市には 43 の住民協議会（住民自治協議会）が組織されており、既に各地域で様々な取組や活動を行っている。組織により、活動内容や組織力は様々ではあるが、これは他の市町と比べ大きな特徴であり、今後の超高齢社会を乗り越えていく上で大きなアドバンテージであると言える。

「3.人口減少社会における市街地のスポンジ化に対応したまちづくりを進める」ためへの空家や空地の利活用は、行政だけでも営利指向の民間企業だけでも限界がある。「活力ある超高齢社会」を実現するために、どのような機能に転換すべきかを地域で考え、実現に向け取り組むことが住民協議会（住民自治協議会）に期待されるが、このような役割を果たせるように行政は支援策を検討する必要がある。

また、これまでの考え方である地域での活動は「ボランティア」で「無償」であるとの概念を変えていく必要があり、「最低賃金の保障」や「ペイワーク」としていくことにより、地域活動をビジネスにつなげる発想や仕組みの構築を進めることができると考える。地域活動の継続性や持続性、個人の満足度や達成感、生きがいも得られることができ、仕事の質の向上にもつながるとされている。

その活動に地域住民だけではなく商店や生産者、企業も巻き込みながら、地域通貨制度などにも取り組むことができれば、地域で雇用を生み出すとともに、地域でお金生まれ、回る仕組みも構築することができる。

さらに、これからの住民協議会（住民自治協議会）は、防災・災害対策や地域包括ケアシステムを進めていく上でも重要となり、中でも地域包括ケアシステムでは、「地域で支え合う仕組み」を今から構築しておかないと、維持自体が難しくなるのは明らかである。

これらのためにも、地域コミュニティをきちんと整理・整備し、行政と地域とが行うべき事の分担をしておくことが必要である。

7. これからの就業対策、企業誘致と U ターン I ターン

松阪市では 44 歳以下の雇用実績が減少していることから、大学等の新卒学生等に対して雇用の場を提供できていないと推測できる。そのため、大学等の進学時に転出した若年層の U ターン就職に対応できていないこととなっている。

これまで行ってきた、新たな工場等の誘致も当然必要であるが、U ターン就職を希望する若年層に対しては、研究部門や開発部門等が附随しているマザー工場や研究開発施設、本社移転などの誘致を視野に入れ行っていく必要がある。進学等により流出した若者を呼び戻すには、このような職場を提供できる企業が必要であり、I ターン就職も呼び込むことができる。また、市と企業が協力し積極的にインターンシップを受け入れる体制を整えることができれば、新卒学生等に対して効果が得られると考える。

人材不足については、恒常的に医療や福祉分野で起きていることから、他業種である製造業・建設業・運輸業といった分野からマッチングや誘導を図る、松阪市独自の大胆な政策を行う必要があるとともに、長期的視点に立って海外からの労働者の受け入れなども考慮しておく必要がある。

また、人材や労働力不足を補う対策としては、高齢者に対しての就業対策にも取り組むとともに、高齢者が定年後でも個々に合った働きやすい環境を整備し提供することにより、人材不足を補うことが可能となるとともに、働くことにより自身の健康寿命の延伸にもつながる。

今回の新型コロナウイルスにより、テレワークやリモートワーク等により多様な働き方が多くの企業でできる様になり、一定の業種では地方移住も可能となった。一方で、雇用や就業に対する影響をすぐに受けるのは、従来の雇用対策の対象者と多くは重複しており、高年齢者や女性、就職氷河期世代などの不安定雇用の比率が高い層だと思われる。そのため、企業への事業支援は別として、この層に対してこれまで行ってきた雇用対策を強化することで、コロナの影響下での雇用対策にそのままつながると考えられる。

8. これからの健康寿命と医療、介護

健康寿命をいかに長く保つかは、死亡原因となる病気を若いうちから予防できるかどうかであると考え。高齢になってから対策を行うのではなく、若いうちから特定健診や

がん検診の受診率を上げることで、健康への意識づけや、生活習慣病をはじめ様々な病気の早期発見ができるとともに、健康寿命を長く保つことにつながる。また、住宅政策、都市計画、食やライフスタイル、スポーツ、働きやすい環境づくりなどを通じて、特段の意識をしなくても「自然に健康になれる」まちづくりと、それを可能にする環境づくりも重要となる。

高齢者に対しては、「要支援」のレベルをどうやって維持していくか、そのレベルをどうやって軽くすることができるかを考えた取組が重要となる。

これからは、これまで以上に認知症高齢者も増加する。松阪市の資産でもある自然を取り入れた魅力的な認知症ケアファームなども取り入れ、認知症と共に生きていく共生社会を実現していくことが必要となる。今まで以上に医療や介護の需要は増加し、現状でも人材不足である医療や介護を支える体制の強化が必要となる。医療、介護従事者のみならず、家族介護（インフォーマルケア）の従事者に対する、地域でのサポートもより重要になる。また、病院や診療所と同等のサービスが、在宅でも受けられる体制への要望や、施設や在宅での看取りを望む方も増えることが予想される。これらを受け止めるためにも、地域包括ケアシステムを今以上に緻密なものにしていく必要がある。

併せて、本人が望む理想的な死を支えるためにも、普段から家族と本人が話し合うことが重要であり、この点からもアドバンス・ケア・プランニング（ACP）^{*8}の普及啓発を促進していくことも大切である。

今回の新型コロナウイルスに対応して開始されたオンライン診療等も積極的に活用するとともに、医師不足に対応できるように、中山間部等においては看護師や理学療法士等が訪問しオンラインでの連携を進めていくなどの、新たな取組にチャレンジすることが必要である。

さらに、在宅診療へ向かう車両に生活用品等も積み訪問先で提供したり、タブレット端末等でその場で注文できるような複数のサービスをワンストップで提供できるなど、新たな視点に立って高齢者向けのサービスを生み出していくことが必要である。

なお、介護助手制度を既に県が制度化していることから、地域の元気な高齢者を介護助手として雇用し、これまで介護職員が行ってきた周辺業務を担ってもらうことにより、介護職員の業務負担の軽減や専門職化につなげる取組を取り入れるべきである。

実行推進体制について

今後は、この提言の内容を実行するため、市長のもとに「超高齢社会対策実行推進チーム」（仮称）を設置し、実現に向けたロードマップの策定を行い、政策や施策を総合計画へ反映させていくとともに、進捗をモニターしつつ具現化を図っていく。

^{* 8} 人生の最終段階における医療・ケアについて、前もって考え、家族等と話し合い共有すること。政府では「人生会議」として推進。

おわりに

この委員会は、様々な分野の有識者が集い次期総合計画の策定に向けて、より長期的視点に立って現在の問題点や課題、今後の方向性や将来の施策についての検討を行ったものである。各委員は、現行制度や組織体制にとらわれず専門的視点から、また将来的な視点に立って論議し提言を行った。

更なる人口減少は、必ずやって来る未来なので、今から十分考え準備をしておけば必ず乗り越えられると考えます。

この提言での施策や事業が全て実行に移されることは決して容易ではないが、「未来は必ず変えられる」という信念と覚悟を持って歩んでいくべきである。今後松阪市が超高齢社会においても持続可能な「まち」となるひとつのヒントとなり、持続可能な「まち」となることを希望しています。

「松阪市超高齢社会対策検討委員会」構成員

委員長	岩崎 恭典	四日市大学 学長
副委員長	川口 淳	三重大学大学院 工学研究科 准教授
委員	高木 朋代	敬愛大学 経済学部 教授
〃	小野崎 耕平	一般社団法人 サステナヘルス 代表理事
〃	浦山 益郎	三重大学 名誉教授
〃	藤田 素弘	名古屋工業大学大学院 工学研究科 教授
〃	小林 昭彦	公益社団法人 松阪地区医師会 会長
〃	志田 幸雄	松阪市高齢者保健福祉計画等策定委員会 会長 松阪市地域包括ケア推進会議運営幹事会 会長
〃	松井 信幸	株式会社 百五総合研究所 取締役 会員事業部長

[敬称略]

委嘱期間 令和元年7月25日～令和2年12月31日

「松阪市超高齢社会対策検討委員会 等」開催実績

第1回 令和元年7月25日（木）

- （1）開催趣旨および松阪市の概要、現状等について
- （2）今後、松阪市において超高齢社会対策を行うにあたり重要と思われる課題や問題点について
- （3）その他

第2回 令和元年11月3日（日）

- （1）労働・雇用・就業について
- （2）超高齢社会での地域コミュニティのあり方（20年後を見据えた）
- （3）その他

第3回 令和2年1月13日（月）

- （1）健康寿命と地域コミュニティ
- （2）超高齢社会と防災対策
- （3）若者定住
- （4）その他

第4回 令和2年3月28日（土）

- （1）人口減少、高齢化と医療体制の維持
- （2）その他

第5回 令和2年6月21日（日）

- （1）超高齢社会対策検討委員会からの提言（素案）について
- （2）その他

中間報告提出 令和2年6月30日（火）

パネルディスカッション 「超高齢社会 ピンチをチャンスに変えるには」
令和2年8月9日（日）

第6回 令和2年8月30日（日）

- （1）超高齢社会対策検討委員会からの提言（案）について
- （2）委員所感