

シニア層が活躍する地域づくりに関する調査研究 中間報告の概要

1 本調査研究の概要

(1) 背景と目的

日本の人口は、平成22年国勢調査による1億2,806万人から、30年後（平成52年）には1億728万人となり、高齢化率は23.0%から36.1%になると推計されている（国立社会保障・人口問題研究所推計）。これに対し、北海道においては、平成22年国勢調査人口551万人から、平成52年には419万人に減少し、高齢化率は24.7%から40.7%に上昇すると推計されており、全国よりも一段と早いペースで高齢化が進行することが見込まれている。

急激な人口減少・少子高齢化は、我が国の経済や財政、社会保障などに大きな影響を及ぼし、地方では、過疎化が一層進行することに伴い、地域の担い手が減少するほか、地域コミュニティの維持や必要なサービスの提供が難しくなり、住民生活や自治体運営にこれまで以上に支障が生じると推測される。

このような状況を克服するには、少子高齢化対策をはじめとする各種施策を迅速かつ総合的に推進することが必要であり、今後ますます増加するシニア層が、地域社会において心身の健康を保持し、就業や地域貢献活動、文化・スポーツ活動など様々な社会活動に参加し、多様な経験や知識を活かしながら、元気で生き生きと暮らし、世代を超えて住民同士が共に支え合うことができるような新たな仕組みを地域において構築する必要がある。

こうした状況を踏まえ、公益財団法人北海道市町村振興協会は、学識経験者、北海道及び市町村の関係職員等で構成する「シニア層が活躍する地域づくりに関する調査研究会」（座長＝杉岡直人・北星学園大学社会福祉学部教授）を設置して、2ヶ年度にわたり、道内市町村におけるシニア層の社会活動の現状と課題等を把握・分析し、その課題解決に向けた対応策や市町村の役割などについての調査研究を行い、地域の活性化に資することとした。

(2) 本調査におけるシニア層の考え方

高齢者の社会参加や就労の意欲は高いことが想定され、近年では高齢者＝地域社会の担い手と位置付けをする動きも見られている。また、サラリーマンなど職域を中心としたコミュニティ生活を終えた多くのシニアが、地域コミュニティの仲間入りをすることになり、地域活動への参加が期待されているが、そのための意識醸成は、退職前の早い段階から行うことが重要である。

こうした背景を踏まえ、本調査研究ではおおむね50歳以上で社会参加の意欲がある中高年齢世代を「シニア」と位置付け、主に「シニアが地域社会の担い手として主体的に参加している活動」及び「地域社会の担い手となるシニアを発掘・育成する活動」をシニアが活躍する活動として捉える。活動形態としては、ボランティア（有償・無償）だけではなく、地域産業の担い手が不足する現状を踏まえて、「就労」「起業」まで幅広く捉える。また、地域社会の担い手として活躍し続けるための基盤として、「シニアの健康づくりや介護予防」「シニアの移動手段確保」などにも着目する。後述する道内自治体向けアンケート調査結果において、「シニアの社会参加推進に向けて近年、特に力を入れている分野」としては、「健康づくり」、「生涯学習」、「生活支援」などが挙げられ、多岐にわたっていることから、活動分野についても幅広く捉える。さらに、道内自治体ではシニアの社会参加を促進す

るさまざまな取組が見られるため、こうした活動を生み出し、継続性を確保する仕組みづくりについて、重点的に調査を実施する。

2 市町村アンケート実施結果

平成28年10月に、道内市町村のシニア層の活躍促進に向けた現状の取組と課題等を把握するため、道内179市町村を対象とし、インターネットによるアンケート調査を実施した（回答144市町村、回答率80.4%）。以下、アンケート調査の結果から、道内市町村におけるシニア層の社会活動の取組状況と課題等について整理する。

(1) シニア層の社会参加の推進についての政策的位置付け（複数回答）

シニア層の社会参加の推進についての政策的位置付けについては、「総合計画に位置付けている」（53.5%）、「まち・ひと・しごと創生総合戦略に位置付けている」（34.0%）となっており、まちづくりの計画として位置付けている市町村が多い。

(2) 元気な高齢者等のスムーズな地域活動参加に向けた取組状況（単数回答）

シニア層の退職後を見据えた地域活動の促進に向けては、退職予定者あるいはアクティブシニアを対象とした早期のアプローチが重要であるが、こうした取組を「実施している」市町村は41.0%にとどまっている。

(3) シニア層の社会参加の推進について近年、特に力を入れている分野（複数回答）

シニア層の社会参加の推進について近年、特に力を入れている分野は、「生涯学習に関すること」（47.2%）、「健康づくりに関すること」（46.5%）、「高齢者や障がい者等の生活支援や見守りに関すること」（36.8%）が多く、分野が多岐にわたっていることが分かる。

(4) シニア層の社会参加を推進するために行っていること（複数回答）

シニア層の社会参加を推進するために行っていることは、「シニア層が自主的に地域で活動するための支援を行っている」（38.9%）、「シニア層が社会参加するための機会創出や情報発信を積極的に行っている」（27.1%）、「シニア層の社会参加を推進する民間の組織・団体と連携している」（20.1%）が多いが、「シニア層の社会参加を推進するため、自治体内の各部署間の横断的連携を行っている」（5.6%）など庁内の推進体制整備に関する取組は少ない。

(5) シニア層の社会参加の推進に向けた課題（複数回答）

シニア層の社会参加の推進に向けての課題として、自治体に関することでは「シニア層の社会参加を推進するための手法・ノウハウが分からない」（36.1%）が最も多く、次に「自治体内にシニアの活動支援に特化した部署がない」（28.5%）となっている。また、シニア個人に関することでは「取組に参加するための機会や情報発信が乏しい」（51.4%）、「シニア層の社会参加意識が低い」（34.0%）、団体に関することでは「取組を推進するキーマン（個人）がいない」（34.7%）、「シニア層が中心となった民間の組織・団体や個人の活動が乏しい」（33.3%）が多く挙げられた。

(6) シニア層の健康づくりに向けた取組状況と課題（複数回答）

地域住民の健康づくりを推進する各種取組状況としては、運動・食生活改善プログラムなど、住民が健康づくりを実践できる機会の提供についての取組を「実施している」市町村は79.9%と最も多い。一方、健康ポイント制度の導入等、住民の健康づくりのモチベーションを高める仕組みについての取組を「実施している」市町村は27.8%にとどまっている。

住民の健康づくりを推進する施策の実施体制に係る課題としては、「健康づくりを推進するためのマンパワーが不足している」（67.4%）、「プログラム等を提供する民間事業者・団体が不足している」（33.3%）が多く挙げられた。

3. 道内先進事例調査結果

道内先進事例調査は、事例としての先進性に加え、シニア層の社会参加等に係る課題認識があり、今後の取組素地がみられる事例を対象とした。なお、抽出のポイントは①民間事業者・団体と行政との役割分担・連携が図られている事例②民間事業者・団体による取組の先進事例③「地域包括ケア」や「生涯活躍のまち」の観点からシニア層の社会参加促進に向けた取組素地がみられる自治体—の3つである。

【道内先進事例調査結果の全体概要】

調査実施先市町村		沼田町	増毛町	赤平市	旭川市	帯広市		釧路市		北広島市	
市町村の概要	人口／世帯数 (平成28年1月1日現在)	3,258人／1,558世帯	4,732人／2,429世帯	11,029人／6,229世帯	345,288人／177,924世帯	168,539人／85,910世帯		176,576人／94,786世帯		59,348人／26,902世帯	
	高齢化率 (平成28年1月1日現在)	40.7%	42.7%	43.9%	30.5%	26.4%		30.0%		28.5%	
事業主体(設置主体)		沼田町	ゆうゆうマーシー	赤平市	NPO 法人グラウンドワーク西神楽	清川ふれあい広場 (帯広市社会福祉協議会)	市民活動プラザ六中管理運営コンソーシアム (特定非営利活動法人十勝障がい者支援センター、特定非営利活動法人とかち作業所、一般社団法人ふれあいデジタル工房)	一般社団法人釧路社会的企業創造協議会	認定NPO法人地域健康づくり支援会ワンツースリー	社会福祉法人北海長正会	
事業のポイント		住民の担い手としての主体性を引き出すまちの構想策定プロセス	町との役割分担によりシニアが主体的に企画・運営する地域通貨	不足する専門職を民間との連携で補いながら進める健康づくり活動	西神楽地域をフィールドとするシニアの活力・ノウハウを生かしたまちづくり活動	小学校と連携した農業地域における地域交流サロン	廃校の中学校を活用し障がい者団体等が中心となり運営する地域コミュニティ拠点	シニアを多く含む生活困窮者の就労支援活動	シニアの健康づくりを支援し、シニアの健康づくりの担い手を育む活動	社会福祉法人の求心力による市民を巻き込んだ地域交流拠点の運営	
事業の概要		<ul style="list-style-type: none"> 地域密着多機能型総合センター、地域支えあい館・住宅、商業コミュニティ中核施設等の施設整備の「沼田町農村型コンパクトエコタウン構想」策定において、コミュニティデザインの手法を用いた住民参加型のまちづくりの実施 シニアも含めた多世代の住民がまちづくりの担い手として主体的に活動するための意識の醸成 	<ul style="list-style-type: none"> 町民が「してほしいこと」「できること」を登録し、地域通貨を媒介しながら、町民の助け合いを促進する活動 シニアが中心となり、企画・運営を実施 町が事務局となり、委託事業による運営をサポート 	<ul style="list-style-type: none"> 地域の高齢者が元気で自立した生活を送れるようサポートするため、小樽商大、北翔大、コープさっぽろ、赤平市が連携し、「赤平地域まるごと元気アッププログラム(略称・まる元)」を実施。 民間との連携により、市で不足している専門人材を外外部から調達するモデルであり、運動プログラムの提供とともに、移動手段も確保している。 	<ul style="list-style-type: none"> グラウンドワーク西神楽は、地域の高齢者が担い手となり、「地域資源の活用」「景観・環境への配慮」「安心した暮らし」「地域に根ざした仕事づくり」のまちづくり活動を推進 各種委託事業、補助金などを活用し、ボランティア活動の枠を超えた多様な活動を展開している。 	<ul style="list-style-type: none"> 帯広市社会福祉協議会は、清川地区(農業地域)における高齢者の交流促進や居場所づくりを目的に、小学校に併設した施設を拠点としたサロン事業を展開 シニア(元民生委員や移住者)を中心に運営する地域のボランティア団体が、帯広市社会福祉協議会の側面支援などを得ながら活動を推進 	<ul style="list-style-type: none"> 障がい者支援団体のコンソーシアムが、廃校となった帯広第六中学校を帯広市から賃借し、地域の支え合いや共生型社会の実現を図る拠点として市民活動プラザ六中を管理・運営 コーディネーターの推進力により、シニアを中心とした周辺の地域住民が同施設を活用するほか、ボランティアとして参加している。 	<ul style="list-style-type: none"> 生活困窮者の就労ニーズ、企業ニーズの把握と相互ニーズのマッチングを基本に就労支援。 生活困窮者個々人の経済的・社会的自立の状況、就労意向の段階別のステージを用意し、同協議会の職員がジョブコーチ的な役割を果たしながら、定着支援や退職支援など切れ目のない支援の実施 	<ul style="list-style-type: none"> 地域健康づくり支援会ワンツースリーは、高齢者の歩行機能と認知機能の改善に効果のある「ふまねっと運動」を開発し、全国に展開 ふまねっと運動が健康づくりのツールとしてだけではなく、高齢者を「ふまねっと運動」の指導者に養成することで、高齢者を福祉の受け手から担い手に成長、高齢者の社会参加促進、高齢者への偏見解消、ソーシャルキャピタルの向上を目指した活動を推進 	<ul style="list-style-type: none"> 北海長正会は北広島市の地域に密着した社会福祉法人であり、「地域サポートセンターともに」には、居宅介護支援事業所、サービス付き高齢者向け住宅などがある。 多目的活動室、体育館などの交流スペースやグラウンド、市民スタッフの会(ボランティア)が運営する喫茶店等もある。 小さな子どもから高齢者まで多世代が交流できる地域交流の拠点を目指した施設運営を実施 	
事業のキーワード		<ul style="list-style-type: none"> まちづくり構想策定 コミュニティデザインの手法 将来の担い手の発掘 	<ul style="list-style-type: none"> 地域通貨(マーシー) 地域支えあいシステム シニアの担い手としての意識への「気づき」 町による委託・側面支援 	<ul style="list-style-type: none"> 市外の民間企業との連携 健康づくり・介護予防 包括支援センター、社協との連携 	<ul style="list-style-type: none"> 特定エリアでの課題解決 アクティブシニアによる運営 生きがいづくりと一定の収入 多様なネットワーク形成 	<ul style="list-style-type: none"> 特定エリアでの課題解決 小学校との連携 無理をしない運営 	<ul style="list-style-type: none"> ソフト事業専門の部署を設置 看板事業の存在 コーディネートノウハウ 	<ul style="list-style-type: none"> シニア層の就労支援 中間的就労 相談支援員等のノウハウ 	<ul style="list-style-type: none"> シニア層の健康づくり シニア層の社会参加 	<ul style="list-style-type: none"> 社会福祉法人による運営モデル 三位一体(地域住民・自治体・法人) 安心までを担保する求心力 	
事業の視点	シニア層の活躍を促進する庁内全体での意識共有の必要性	町長のリーダーシップと庁内連携体制の構築						生活困窮者支援制度に基づく事業		市の遊休施設(小学校)の利活用からスタート	
	シニア層に対する地域の担い手としての意識醸成	<ul style="list-style-type: none"> ワークショップの開催 結果のフィードバック プロにコーディネートを委託 	<ul style="list-style-type: none"> シニアを対象とした聞き取り調査 リーダーを置かず、試行錯誤の積み重ね。 移住者の参加 		<ul style="list-style-type: none"> 今後のまちづくりへの危機感を醸成 元公務員が事務局長 	<ul style="list-style-type: none"> 元民生委員や移住者のリーダーシップ 対象者を限定しない 	<ul style="list-style-type: none"> 周辺住民を対象とした聞き取り調査の実施 異分野の人材をコーディネーターとして配置 形式的なマッチング等を行っていない。 多世代交流を促進 	相談員等のアウトリーチによる対象の掘り起こしと相談支援	健康づくりの担い手として育成する仕組み	<ul style="list-style-type: none"> 法人職員が地域に出向き地域のキーマンを発掘 法人の求心力や法人と関わることの安心感がボランティアのモチベーションに 	
	地域の専門職不足をカバーする仕組み構築			<ul style="list-style-type: none"> 外部(札幌市)の専門職の活用 					事務局長が移住者であり、転勤族等を中心とした人的ネットワークを活用	医療従事者を対象とした資格制度の導入	社会福祉法人に専門職が豊富に存在
	地域の健康づくり推進		<ul style="list-style-type: none"> 居場所づくり、交流促進 	<ul style="list-style-type: none"> まる元プログラム 	シニアの生きがいづくり	<ul style="list-style-type: none"> シニアの居場所づくり 交流促進 	<ul style="list-style-type: none"> 多世代住民の居場所づくり、交流促進 		ふまねっと運動		
	活動の創出や活動の継続性を確保する手法			<ul style="list-style-type: none"> 民間企業(CSR活動)との連携 	<ul style="list-style-type: none"> さまざまな地域のステークホルダーの参画 	<ul style="list-style-type: none"> 帯広市社会福祉協議会の側面支援 社会福祉法人との連携を模索 	<ul style="list-style-type: none"> 3つの障がい者団体によるコンソーシアム 				社会福祉法人による運営

4 市町村によるシニア層の活躍促進に向けたポイントや課題整理

平成28年度に実施した道内市町村アンケート結果や道内先進事例調査の結果から、道内市町村におけるシニア層の社会活動の現状と課題等を把握・分析し、市町村によるシニア層の活躍促進に向けたポイントや課題等について整理する。

(1) シニア層の活躍を促進する庁内全体での意識共有

地方自治体におけるシニア層の活躍促進においては、まちづくりの重点施策と捉え、庁内全体で取り組むという意識共有やそのための体制づくりが必要となる。

また、専門職が有する専門分野における企画や事業遂行能力のみならず、地域住民の参加を促すようなファシリテーション能力や、楽しく参加できる企画能力のほか、さまざまな人的ネットワークを活用する必要がある、庁内の他部署との連携等により、こうした能力やノウハウを補える庁内部署間の連携する仕組みの構築が求められる。

(2) シニア層に対する地域の担い手としての意識醸成

ア 早い段階での意識醸成

第1次産業（農林水産業）の従事者や自営業者は、退職という概念がないため、とりわけシニア層の多くを占めるサラリーマン（会社員・公務員など）について、退職後、地域活動の担い手としての参画を促進することが課題であると認識する。

そのためには、退職前の早い段階から、退職後のセカンドライフのイメージを持ってもらい、町内会・自治会、NPO法人での活動に加え、起業、生きがい就労といった多様な地域社会との関わりを提示しながら、社会活動参加の必要性や、退職後の地域社会への参画のイメージを持ってもらうことにより、会社コミュニティから地域コミュニティへのスムーズな移行を促すことなどが重要である。

イ 地域の担い手を発掘し主体性を育むアイデア

シニア層の活動促進に向けて、その活動のリーダーやキーパーソンとなる人材をいかに発掘し、育成するのが課題となる。人口が少ない地方自治体においては、こうした人材（あるいは団体）がそもそも不足していること自体を課題として考えがちであるが、限られた対象の中から、潜在的に地域の担い手となり得る人材を効果的に発掘する手法がないことを、まずは課題として認識することが必要である。また、シニア層の主体性を育むためには①シニア層の意識醸成②シニア層の主体性を引き出すプロセスの導入③地域の担い手として活躍する場の創出—の3つが課題になると考えられる。

(3) 地域の専門職不足をカバーする仕組み

高齢者との関わりが多い介護福祉関連部署においては、保健師や看護師などの専門職が配置されているが、人員不足のため、虚弱高齢者や要支援・要介護認定者など、支援が必要な高齢者を対象とした業務に忙殺され、本来取り組む必要がある壮年期やアクティブシニアの健康づくりや地域活動への意識醸成などには手が回らないのが現状である。専門職は多様な知識やノウハウ、ネットワークを有しており、シニア層の活躍促進に向けて、関わりが期待される人材であり、地域の専門職不足をカバーする仕組みの構築が大きな課題であると考えられる。

一方で、地域には一般就労していない保健師や看護師等の有資格者が埋もれているケースも考えられる。また、有資格者ではないが、本事例調査では、もともと地域活動に積極的に地域住民への影響力が大きい人、地域の分析能力が高く専門家とのネットワークも豊

富な元公務員、外部の目線から地域の課題や可能性を感じている移住者などが地域のキーマンや担い手となっているケースがあり、こうした人材を発掘し、地域の担い手として活動を促進することも重要である。

(4) 地域の健康づくり推進

シニア層が地域活動や産業の担い手として継続的に活躍してもらうための基盤として、シニア層の健康づくりは極めて重要な課題である。

国や地方自治体によるヘルスプロモーションや、テレビなどのマスコミによる情報発信などにより、健康づくりの必要性を認識している地域住民は増えていると考えられるが、とりわけ小規模自治体については、前述した専門職のマンパワー不足や、健康づくりの場の創出が課題として考えられる。また、北海道の基幹産業である農業者や漁業者（男性）の7～8割程度が50歳以上であることを踏まえると、とりわけ産業の担い手を確保する観点から、退職前あるいは中年期の男性の健康づくり事業参加への仕組づくりが重要な課題となる。さらに、シニア層が健康づくり、社会参加・生きがいつくり、地域住民との交流、買い物、通院等、日常生活を送るための「移動手段の確保」も、シニア層の活躍を支える大きな課題として認識する必要がある。

(5) 活動の創出や活動の継続性を確保するアイデア

ア 多様なステークホルダーとのネットワーク形成支援

シニア層の活躍促進に係る取組は、基本的には行政サービスや、民間団体等による非営利活動が中心になると考えられ、その活動の継続性をいかに確保するかが重要となる。

地方自治体が民間団体を支援する場合、民間団体への委託や補助金による支援を継続することは限界があるため、あまり経費をかけずに支援する手法を確立することが求められる。

例えば、地域をフィールドに活動する場合、地域住民の合意が必要になることが多いため、行政が地域の幅広いパイプを活かし、町内会や自治会、PTA等との調整を担うことは大きな支援となろう。また、民間団体との連携をしやすいするため、運営協議会のメンバーとして地方自治体も参画するなどの工夫が必要である。

イ 社会福祉協議会などの社会福祉法人等との連携

民間団体は、基本的に活動資源が乏しいため、いかに運営コストを下げ、あるいはボランティア等の作業負担を軽減できるかが継続性確保のポイントとなる。

そのため、地方自治体との関わりが深い社会福祉協議会などの社会福祉法人等との事業連携を促進することが行政の役割として想定される。

社会福祉法人は制度改革の中で、地域に開かれた活動を推進することが求められており、団体で不足している活動資源を、社会福祉法人が補うことで相互がwin-win（双方の利益）になることができる企画提案を行政が行うことなども必要な支援になると考えられる。

また、地域住民にとって求心力が高い社会福祉法人自らが、シニア層の社会参加・生きがいつくりなどに資する取組を推進することは、効果的であると考えられる。

ウ 民間企業のCSR（企業の社会的責任）活動との連携

利潤追求を目的として営利活動を行う企業が、ステークホルダー（利害関係者）の信頼を獲得するためにCSR（社会的責任）を意識した活動を進めている。

ユニバーサルデザインの導入や環境に配慮した原材料の使用など、社会に役立つ製品・

サービスの提供や、従業員の雇用確保などの本来業務を通じた社会貢献のほか、寄付や文化事業など本来業務以外の分野における活動も行われており、町内会・自治会やNPOに次ぐ地域の担い手としての存在感が高まっているところである。

こうした志向を持つ企業等に対し、シニア層の活動を促進する上で不足する活動資源を提供してもらうCSR活動を地方自治体が提案することも想定される。