

《高齢者移住政策を考える No.1》

2015年6月19日

No.2015-11

日本創生会議の東京圏高齢化危機回避戦略が置き去りにしたいいくつかの論点 ～人の移動ありきの地方創生からの脱却～

調査部 主任研究員 藤波 匠

《要 点》

- ◆ 日本創生会議が6月4日に発表した東京圏高齢化危機回避戦略(以下、「危機回避戦略」)は、東京圏で高齢者が急増することを踏まえ、①ロボット等の活用による医療・介護サービスにおける人材依存度の引き下げ、②地域医療介護体制の整備と高齢者の集住化、③東京圏の広域連携、④地方移住を希望する東京圏の高齢者の移住支援、を提言。
- ◆ 提言の中で、とりわけ高齢者移住策に注目が集まり、複数の県知事が批判的なコメントを出す事態となった。これは、高齢者移住政策が、従来の高齢者福祉政策の方向性と異なっているにもかかわらず、施設と人材の需給に偏った議論に終始し、しかも議論が尽くされていない印象を受けることにより生じている。議論が不足している点は次の通り。

▶ サービス需給の論点

危機回避戦略において、医療・介護サービス需要は現状と同水準で生ずると設定されており、健康寿命を延ばす取り組みなどの効果が、十分に織り込まれていない。一方、東京圏でも空き家や遊休地が増えており、施設供給量の大幅増が見込まれる。需給ギャップは過大に見積もられている可能性がある。

そもそも、人に移住を動機付けることは、思いのほかハードルが高く、実際に地方への移住希望を持ち、それを実現可能な高齢者がどの程度存在するのかは不明。また、介護職を地方における雇用の主要な吸収源に位置付けたままでは、地方の成長は望めない。その意味で、高齢者が減少に転じるタイミングをとらえ、より付加価値の高い産業へ雇用をシフトし、地方の経済基盤の強化を図るべき面もある。

▶ 制度設計の論点

危機回避戦略では、自主選択による移住の促進を提案しているが、これが曲解され、貯蓄や所得の低い要介護者が半ば強制的に地方移住を求められるようになることが懸念される。高齢者を受け入れる地方自治体にとっても、高齢者の増加に対応した公共交通やインフラ整備などが必要となることから、負担が増す恐れがある。そもそも、地方に高齢者を誘致するのであれば、民間が中心となり受け入れ体制を構築すべきであり、国が主導して新たな高齢者コミュニティを地方に建設することの意義は不明。

- ◆ 日本創生会議では、東京への若い世代の集中を問題視しており、今回の高齢者の地方移住策も、単に東京における医療・介護サービスの供給力不足の解消を狙っただけではなく、**高齢者向けサービスを地方における若い世代の雇用の受け皿としてとらえたもの**。しかし、若い人材の地方定着ありきの政策運営は、地方移住やIターンへの補助金中心の優遇策に偏りがちで、しかも生産性が低く低所得の産業に若者を定着させてしまうことが危惧される。
- ◆ 地方創生の観点から見れば、経済基盤を固め、住環境や自然環境を改善することでオリジナリティ溢れる地域を、中長期に構築していくべきであり、東京と地方の人口バランスは、あくまでそれらの取り組みの結果もたらされるものと考えることが望ましい。高齢者移住においても、**様々なしがらみを乗り越えても移り住みたいと思わせる魅力的な地域を目指すべき**であり、東京圏の基礎自治体が積極的に高齢者を地方に送り込むような制度はその対極にある。もちろん、地域戦略として、高齢者が減少に転じるタイミングをとらえ、介護産業などからより付加価値の高い産業へと労働者をシフトする地域も出てこよう。**地域の特徴を生かし、様々な世代から選ばれる地域となる**ことが地方創生のあるべき姿である。

本件に関するご照会は、調査部・主任研究員・藤波匠宛にお願いいたします。

Tel: 03-6833-2460

Mail: fujinami.takumi@jri.co.jp

1. はじめに

日本創生会議は、6月4日に東京圏高齢化危機回避戦略（以下、「危機回避戦略」）を発表した。危機回避戦略では、東京圏の高齢者が急増することを踏まえ、4つの提言を行っている。4つの提言のうち3つは妥当性が高いと考えられるものの、4つ目の高齢者の地方移住を促す政策は、その他の3つと異なり議論すべき課題も多く、ミスリードを生じやすい問題をはらんだものである。

本稿では、危機回避戦略の中で最大の注目点となった高齢者の地方移住策について、積み残された課題を俎上に載せた上で、増大する東京圏の高齢者に対する政策の方向性について考える。

2. 課題認識とその解決策

危機回避戦略では、東京圏において今後高齢者が急増することにより生ずる医療・介護サービスの課題を次のように整理している。

- 東京圏では、医療・介護サービスが県境を越えて利用されているが、急性期医療機関が東京都に集中し、千葉県、埼玉県、神奈川県では不足状況にあり、慢性期医療機関ではその逆となっている。今後こうした状況はさらに深刻化する。
- 東京圏全体で介護施設が不足するが、その整備費用は地方に比べ高水準。ただし、将来的には需要が減少に転じる地方都市も出てくる。
- 東京都で医療・介護人材を確保しようとするれば、東京圏への若い世代の流入はさらに増える。

こうした課題認識に立脚し、危機回避戦略では4つの提言を行っている。

1. 医療・介護サービスの「人材依存度」を引き下げる構造改革
2. 地域医療・介護体制の整備と高齢者の集住化を一体的に促進
3. 1都3県の連携・広域対応
4. 地方移住を希望する東京圏の高齢者の移住を促す環境整備

1～3については、妥当性が高い提言であるものの、必ずしも目新しさはない。ICT、ロボットの活用や資格の融合化により「人材依存度」を引き下げ、大規模団地の再生や空き家の有効活用などにより高齢者の集住化を促す。そもそも、東京圏における人の暮らしは一体性が高く、日頃から行き来や引っ越しが頻繁である。行政システムを現状に合わせていけば、必然的に広域連携が視野に入ってくる。

最後に残るのが、4番目の高齢者の地方移住である。高齢者移住は、これまでの地域包括ケアや、住み慣れた場所で年を重ねることを目指す **Aging in place** の考え方とは異なる発想に基づく政策であり、その他3つの政策に比べ異彩を放った結果、危機回避戦略の中で、この政策のみに注目が集まった。

3. 高齢者の地方移住政策は課題山積、ミスリードの懸念

日本創生会議による高齢者地方移住政策の概要は下記の通りである。

- 移住ありきではなく、1～3 までの政策も同時並行で行う
- あくまで移住希望者を対象とした移住支援制度
- 定年退職前、あるいは健康なうちから地方移住することも視野（日本版 CCRC 等）
- 地方移住で医療・介護・福祉のトータルコスト削減

日本創生会議では、あくまで移住希望者に対する支援を提言しているにもかかわらず、サービスの需給ギャップを半強制的な移住により解決を図るように受け取る自治体関係者もあった。その結果、舛添要一東京都知事の『施設が足りないから移住しろ』というのは乱暴¹、黒岩祐治神奈川県知事の「無理に高齢者を地方に移住させるのは違和感がある」、達増拓也岩手県知事の「高齢者の介護や医療の負担だけが押し付けられ、かえって地方衰退を加速することになっては本末転倒」、仁坂吉伸和歌山県知事の「東京のセンスでしか日本を見ていない」²といった反発につながった。こうした事態を受け、日本創生会議には関与していない石破茂地方創生大臣が、「強制移住させようとしているのではない」と火消しに回らざるを得なくなった³。

このようなミスリードは、従来とは異なる方向に高齢者福祉政策の転換を図る提言であるにもかかわらず、施設と人材の需給に関する議論に終始し、しかも議論が尽くされていない印象を受けることにより生じたと考えられる。そこで、危機回避戦略で積み残された論点について、サービス需給と制度設計の2つに分けて整理する。

論点1 サービス需給の論点

①医療・介護サービスの需要を抑制する視点

危機回避戦略では、一人あたりの介護サービス需要水準を現状に仮置きしたまま将来需要の試算を行っているため、今後より年齢層の高い高齢者が増加する分、東京圏における見かけの需要は増える試算結果となっている（75歳以上の人口一人当たりの介護サービス需要は2040年までに22%増【2015年比】）。しかし、わが国では生活習慣や医療の側面から健康寿命を延ばす取り組みが進行中であり、近年では新たにアクティブシニア⁴やギャップシニア⁵といった定義づけを行い、消費行動や社会参画を促すことで、結果的に要介護者を減らす取り組みも始まっている。介護需要を今よりも低く抑える目標設定と、それを達成するためのプランが必要である。

¹ 舛添、黒岩、達増の各知事の発言は、共同通信 47 トピックス 『高齢者地方移住に自治体反発「日本創成会議」の提言に「負担押し付け」と知事』 <http://www.47news.jp/47topics/e/266068.php>

² 大阪読売新聞 2015年6月9日夕刊 10面

³ 注1に同じ

⁴ 活動的で、消費傾向がこれまでの高齢者とは異なるシニア層のことで、主として団塊の世代を指す。

⁵ 元気な状態と要介護状態の狭間にいる高齢者のことで、具体的には要支援1～2の認定を受けた高齢者に相当。日本総合研究所では、ギャップシニア向けサービス創出に関するコンソーシアムを立ち上げている。

②東京圏での医療・介護サービスの大幅供給増の可能性

危機回避戦略では、東京圏での医療・介護の施設整備について、コストと土地供給の面からハードルを高く設定しすぎているきらいがある。

まず、東京圏の「土地制約」を根拠としているが、それは東京 23 区などごく限られた地域のことである。現状では、郊外で駅から 1km、徒歩 10 分以上離れた住宅地では、既に関手や借手が見つかる地域が出現しているなど、東京圏の中に取得しやすいまとまった土地が増え始めている。一定の土地が必要な物流拠点の中でも国内最大級のものが、近年埼玉県、千葉県、神奈川県に次々生まれているのは、その証左である。

加えて、すでにある団地や一軒家などの空き家 1 件 1 件を改装して介護施設に転用し、地域の介護事業者がまとめてサービスを展開するような、柔軟性が高く、人口密度が高い東京に適した形態の介護サービスも動き始めている。需要抑制とともに、供給増も期待されることから、危機回避戦略にある需給ギャップは過大に見積もられている可能性がある。

さらに、元来東京圏の暮らしは一体性が高いことから、住民目線で見れば必要に応じて医療・介護施設を相互利用することに違和感はない。東京圏内で県境を越えたサービス利用を問題視することは、極めて行政的な発想と言えよう。

ただし、遠方利用が難しい急性期医療機関が千葉県、埼玉県、神奈川県で不足していることは事実である。この場合でも、東京圏の中での病院の機能の見直し⁶などにより解決することも可能であり、高齢者に地方移住を求める理由としては、いささか弱い印象を受ける。

③人を移住させるためのコストやハードルの高さ

定量的評価は難しいものの、社会通念的なことも含む「人を移住させるためのコストやハードル」⁷を正視することが必要である。移住希望を持っていても、それぞれ様々なハードルを抱えており、それを実現できる人は少数である。たとえば、コンパクトシティの必要性や重要性は論をまたないものの、多くの都市では、郊外から市街地への移住が進まず、逆に今なお居住エリアが拡大を続けている。人を移転させることの困難さを棚に上げて、理念先行で都市政策を推し進めても目論見通りにはいかない。

まして高齢者にも家族があれば、その関係性は断ちがたく、それは要介護者となっても同様である。改めて **Aging in place** の考え方を第一とする制度設計が必要といえよう。特別養護老人ホーム等の施設に入所せざるを得なくなった場合でも、家族の通える範囲、すなわち東京圏内で収容することを前提に施設整備を進めるべきである。

⁶ 高度な救命措置や時間が人の生死に直結するような高度急性期医療に対応する医療機関が不足している地域においては、地域の中核的な病院にそうした機能を付与するなど、病院機能の見直しや病院間の連携強化により、不足する医療を担保すること。

⁷ 人と人のつながりや、地域や家への愛着、家族との距離感など、人生において各々が大切にしていることなど。

④介護職を雇用の主な吸収源に位置づけたままでいいのか

危機回避戦略には、地方が東京圏から高齢者を呼び込むことで、医療・介護需要を維持し、東京圏への人材流出を防ぐべきとの見解が示されている。しかし、厚生労働省の職業安定統計で介護関係職種の人材倍率や就職率、充足率を見れば、東京圏を始め、各地域で介護の担い手確保に苦しんでいることは明らかであることから、介護職が雇用の吸収源とは考えにくい状況にある。逆に、地方において高齢者が減少に転じるタイミングをとらえ、より付加価値の高い産業へと労働者をシフトし、地方の経済基盤の強化を図るべき面もある。

わが国全体で見れば、今後も若い世代の割合は低下し続けることから、介護分野の人手不足感は容易には改善されないと考えられる。たとえ介護従事者が減っても介護サービスの質と量を落とさないよう、介護産業のイノベーションを図ることに打開策を見出すことが望まれる。

論点 2 制度設計の論点

①強制的な移住を防止する仕組み

危機回避戦略が指摘する高齢者移住政策は、自主的な選択の結果としての移住や経済的に豊かな世帯の移住を想定しており、これ自体は問題とはならない。しかし、一たび高齢者の地方移住というシステムを行政主導で導入すれば、行政や事業者が東京圏内で介護施設を整備するモチベーションが低下し、新たな入所希望者は、遠隔地の施設に入所せざるを得なくなることが危惧される。貯蓄や所得の低い要介護者が、住所特例のもと半ば強制的⁸に地方移住を求められるような事態を避ける手立てが必要となる。

②地方の負担が増える可能性

過度な高齢者の地方移住は、地方の人口ピラミッドを一層高齢者に偏った形に変えることから、公共交通機関の整備や道路のバリアフリー化等、さらなる高齢者用インフラ整備を地方自治体に迫るものとなろう。住所地特例で医療・介護費用を東京圏の基礎自治体が負担するとしても、地方も負担増は免れない。危機回避戦略では、地方移住を促す方が、医療・介護・福祉のトータルコスト削減に結びつくとしているが、インフラ整備等、地方の負担増を地方交付税でカバーすれば、東京圏内で高齢者を収容するのと比較して、どちらが効率的かは判然としなくなる。

③移住希望者を地方が誘致する視点

危機回避戦略が指摘する通り、一部には地方への移住を希望する高齢者もあろう。

⁸ 「今入れる施設は遠方にしかないが、入所するかしないかはご自分でお決めください」といった形での施設紹介となり、要介護者は実質的に選択肢がない状態に置かれることが懸念される。行政サイドから言えば、施設利用者の自主的な選択という立場となるが、利用者サイドでは、実質的な強制と映る。

地方に地縁、血縁のある U ターンや経済的に余裕のある高齢者が自らの判断で地方暮らしを選択するのであれば、地域経済の押し上げに貢献し、場合によっては自治体の税収増にもつながる⁹こともあろう。ただし、高齢者誘致を目的に新たな住宅地開発を行う場合、基本的に民間事業者が主体的に行い、地方自治体はそのサポートや地域の魅力を高める取り組みを担うような体制とすることが望まれる。地方自治体が率先して宅地開発に乗り出せば、過去の土地開発公社やリゾート開発の二の舞となりかねない。もちろん、国が補助金を提供し、地方に新たな高齢者コミュニティの建設を推進する必要性は感じられない。

東京圏で増加する高齢者対策として打ち出された日本創生会議の危機回避戦略は、正論が示されている一方で、懸念材料も多く、ミスリードを生じやすい問題もはらんでいる。すでに、高齢者の移住だけに注目が集まり、関係自治体の首長が批判的なコメントを出しているほか、インターネットや SNS などでも問題視する発言が目立った。都市政策と合わせ、改めて冷静な議論が必要と言えよう。

4. おわりに～人の移動ありきの地方創生からの脱却～

今回の日本創生会議による提言の根底には、2014年5月に彼らが発表した「ストップ少子化・地方元気戦略」で示された東京への人口の一極集中に対する危惧がある。日本創生会議は、東京への若い世代の集中が日本全体の少子化に拍車をかけているとみており、地方で雇用を創出し、若い世代を地方に定着させることを狙っている。政府の地方創生戦略も、まさにこの考え方に沿った内容となっている。今回の高齢者の地方移住も、単に東京における医療・介護サービスの供給力不足の解消を狙っただけではなく、高齢者向けサービスを地方における若い世代の雇用の受け皿としてとらえたものである。

しかし、若い人材の地方定着ありきの政策運営は、補助金に依存した地方移住や I ターン希望者に対する優遇策に偏りがちで、しかも生産性が低く低所得の産業に若者を定着させてしまうことが危惧される。そもそも出生率に関して、地方の都市部居住者と東京ではさほど変わらないというデータもある¹⁰。若者の地方定住促進が、直ちにわが国の出生率引き上げにつながるとは言えない。

人口の地域間バランスは、地域の持つ経済力や暮らしやすさなどの複合的な要因の結果として表れてくるものである。「人をいかに移住させるか」から入るのではなく、中長期視点で人に選ばれる地域になることが肝要であり、そうした各地域の取り組みの結果として、

⁹ 前項で触れたとおり、高齢者が増えれば、自治体の歳出も増える可能性もあり、トータルでの損得は不明。ただし、歳出増が交付税でカバーされれば、見かけ上プラスとなる場合も。

¹⁰ 岡田哲郎「東京一極集中是正」による少子化対策の妥当性を問う」JRI レビュー Vol.6, No.25
<http://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/jrireview/pdf/8193.pdf>

「人口集積度が高い DID に限れば地域ブロック全体の値から受ける印象ほどには地域差が大きくない」とし、「東京から地方への人口移動を政策的に促したとしても、移住先が地方中枢都市のような DID の集積地であれば、出生率の上昇という政策効果は期待しにくいと言える」と結論付けている。

東京と地方の人口バランスは自ずと決まってくる。

高齢者移住に関しても、国が制度設計を行い、補助金を用意することは望ましいとは言えず、まして東京圏の基礎自治体が積極的に高齢者を地方に送り込むような制度は、地方創生の対極にある。様々なしがらみ乗り越えても移り住みたいような魅力的な地域であれば、高齢者は自ら進んで移住して来よう。もちろん、地域戦略として、高齢者が減少に転じるタイミングをとらえ、介護産業などからより付加価値の高い産業へと労働者をシフトする地域が出てきてしかるべきである。

地方創生を考えるうえでは、一旦人口論から離れ、それぞれの地域が様々な世代から選ばれるために、地に足の着いた取り組みにより経済基盤を固め、住環境や子育て環境、自然環境を改善し、オリジナリティ溢れる地域を作り上げていく発想を中心に据えることが必要である。