

埼玉県戸田市・千葉県印西市における「自治」の諸相 (6)

——戸田市における高齢者福祉・介護

田中暁子 [たなかあきこ]

後藤・安田記念東京都市研究所主任研究員

後藤・安田記念東京都市研究所研究室では、人口が急増している自治体の政治・行政・地域社会の実態を明らかにし、地域における「自治」の動向をつかむため、埼玉県戸田市および千葉県印西市で、2017年8月から2018年3月にかけて、それぞれ断続的に延べ23日間（戸田市）、24日間（印西市）にわたる調査を実施した。調査においては、両市内各所にて現地視察を行うとともに、市長・副市長・教育長・部課長級幹部職員をはじめとする行政担当者、議員、地域住民などそれぞれ計72人（戸田市）、62人（印西市）に対しヒアリングを行った。当調査の中間報告を、本誌2018年7月号から12月号にわたり掲載する予定である。本稿は、その第六弾である。

【なお、2016年度には人口減少に直面する自治体（徳島県那賀町）において同様の調査を実施した。その成果は、本誌2017年7月号から12月号に連載されている。】

1 戸田市における高齢化の現状

(1) 戸田市における高齢者人口の特徴

戸田市は、平均年齢が40.1歳、65歳以上の高齢化率が16.1%（2018年4月1日現在）で、埼玉県内では高齢化率が最も低い水準になっている（表1）。

上戸田、下戸田、笹目、新曽、美女木の5地区（図1）別に高齢化の状況を見てみると、老年人口は各地区とも増加傾向にある。そして、2018年4月1日現在の高齢化率は、京浜東北線の駅から徒歩圏内で埼京線開業前の比較的早い時期から市街化が進んだ下戸田地区（18.4%）と、人口の流入が少なく定住者の多い美女木地区（16.5%）・笹目地区（19.7%）において、市全体の平均よりも高くなっている（図2）。

「独居高齢者」の割合は、下戸田地区が18.7%で、市全体の割合（14.9%）よりも高くなっている¹⁾。

これは、昔、京浜東北線の蕨駅しかなかった時代にいち早く市街化が進んだため小規模アパートが多いことが一因と考えられる。

このように、市全体としては平均年齢の低い自治体であるものの、市街化の進展した時代や定着率が違うために高齢化の様相が地区によって異なっている。また、高齢化の進展が比較的緩やかな戸田市においても、団塊の世代が75歳以上となる2025年には後期高齢者が前期高齢者を上回ると推測されている。そうすると、介護・医療の負担増から、現在のような病院や施設における介護や医療の提供が難しくなり、在宅で介護や医療を提供していかなければいけない。そこに向けての準備として、医師会など専門家と議論をしながら、地域包括ケアシステムの構築が早い段階から進められてきた。

(2) 戸田市における要介護認定者

戸田市では市が介護認定審査会（定員32名）を

表 1 埼玉県と戸田市の人口構成

区分	戸田市		埼玉県	
	人口	構成比	人口	構成比
年少人口（0～14 歳）	20,943	15.1%	921,807	12.5%
生産年齢人口（15～64 歳）	95,703	68.9%	4,563,818	62.0%
老年人口（65 歳以上）	22,314	16.1%	1,877,316	25.5%
前期高齢者（65～74 歳）	11,958	8.6%	1,016,240	13.8%
後期高齢者（75 歳以上）	10,356	7.5%	861,076	11.7%
計	138,960	100%	7,362,941	100%

※戸田市の人口は 2018 年 4 月 1 日現在、埼玉県の人口は 2018 年 1 月 1 日現在

データ出典：戸田市 HP「人口統計速報」<https://www.city.toda.saitama.jp/site/opendata/list48-175.html>、

埼玉県 HP「埼玉県町（丁）字別人口調査結果」<https://www.city.toda.saitama.jp/soshiki/154/johotyoutyoubetujinkokukekka.html>

設置している。高齢者の増加に伴い、要介護認定申請件数も増加しているため、認定審査会を週 3 回体制とし、認定事務の強化が図られている。戸田市における要介護（要支援）認定者数は年々増加しているものの、近年は伸びが落ち着いている（図 3、4）。

2 戸田市における高齢者サービスの状況

1997 年 4 月、上戸田地区に公設民営の「健康福祉の杜」がオープンし、同年 7 月には特別養護老人ホーム「戸田ほほえみの郷」と老人介護支援センター「戸田市立中央老人介護支援センター」、同年 9 月には老人デイサービスセンター「ふれあいランド戸田」が開所している。「戸田ほほえみの郷」では、同年 8 月からショートステイ（短期入所生活介護）の受け入れも始まった。

その後、介護保険導入にともなって戸田市内の特養待機者が急増し 2001 年 7 月末現在で 218 人になった（朝日新聞 2001 年 9 月 30 日）。これを受けて、市が無償貸与する土地に特養を建設・運営する事業者を市が公募して、「いきいきタウンとだ」が 2005 年 4 月に民設民営でオープンした。これは、全個室・ユニットケアの特別養護老人ホーム 88 室を主に、ショートステイを 20 床、認知症 10 人を含めた 40 人のデイサービス、その他在宅介護支援センター、訪問看護ステーション、児童と高齢者の交流を目指した地域交流スペースなどを備えたものだった²⁾。「いきいきタウンとだ」でのヒアリングによると、

図 1 戸田市の 5 地区



出典：戸田市『第 6 期 戸田市高齢者福祉計画・介護保険事業計画』、2015 年 3 月、p. 140

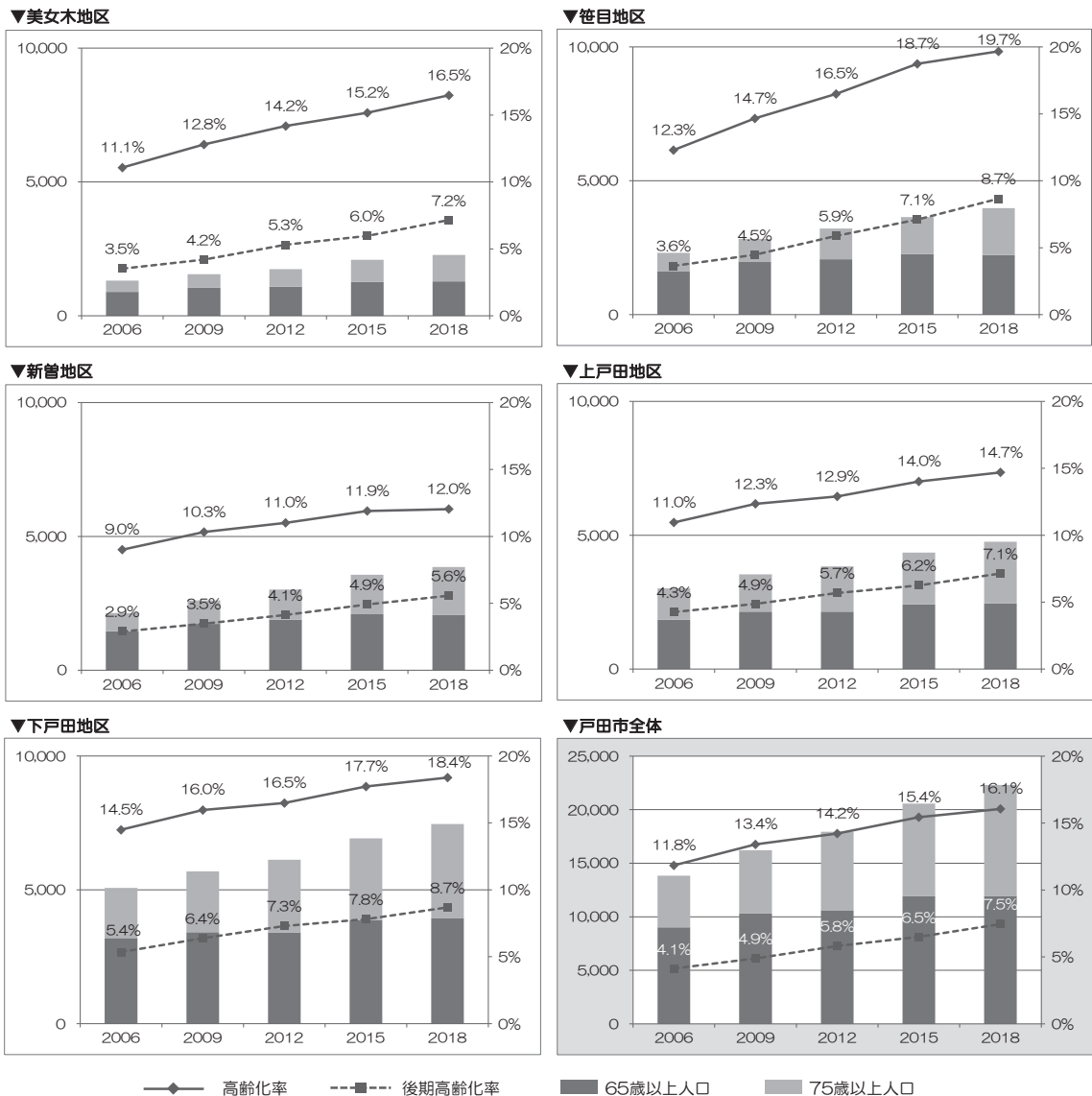
同施設への入居は全国から申し込むことができ、隣接する蕨市からの入居者もいるが、実際は圧倒的に戸田市民が多く、その割合は 7 割～8 割とのことである。

2009 年 11 月時点で、戸田市内には特別養護老人ホームが 2 か所あったが、利用施設の待機者数は 900 人を超えていた（両施設重複や市外からの申込者も含む³⁾）。そこで、市では 2010 年 4 月に福祉総務課内に高齢者入所施設整備担当を設置し、特別養護老人ホームの計画的な整備を進めていくことになった⁴⁾。

民間の土地所有者が社会福祉法人を設立し、特別養護老人ホーム、ショートステイ、デイサービスなどの機能を持つ施設を建設し、下戸田地区に「レーベンホーム戸田」（定員：92 床）が 2013 年 4 月に開設された。

2013 年 7 月に埼玉県が主体となって行った特別養護老人ホームへの入所申込者の名寄せ調査による

図2 地区別高齢化率・後期高齢化率（各年度4月1日現在）



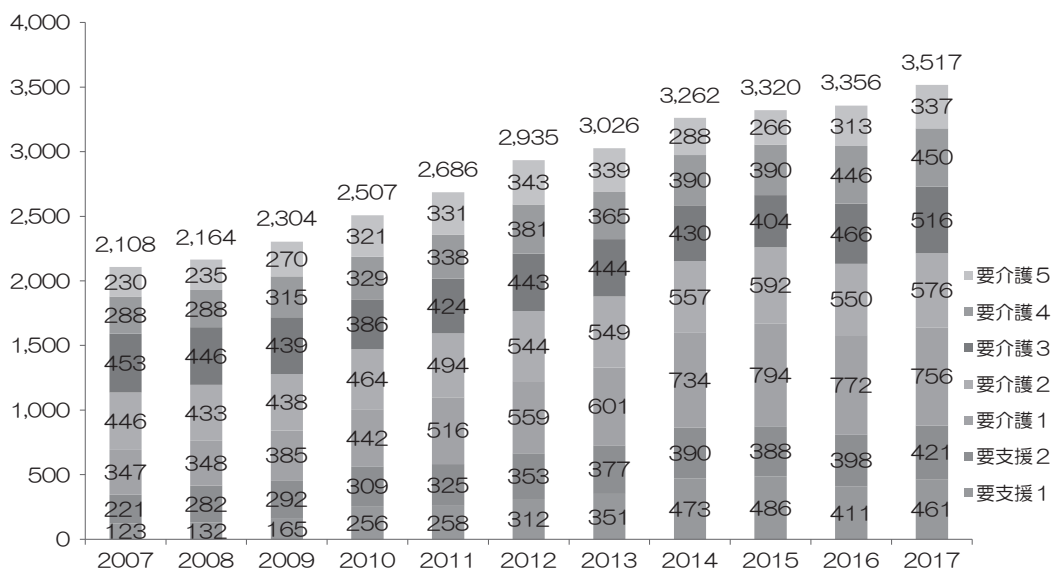
出典：戸田市『第6期 戸田市高齢者福祉計画・介護保険事業計画』、2015年3月、p.140を参考に筆者作成
 データ出典：戸田市 HP「人口統計速報」<https://www.city.toda.saitama.jp/site/opendata/list48-175.html>

と、戸田市の特養待機者は約150名だった。そして、2014年3月、市有地貸与による民設民営の特養「とだ優和の杜」（定員：130床）の開設によって、入所待機者がおおよそ解消されると見込まれていた⁵⁾。

特養以外の施設について見ると、民間事業者による有料老人ホームは11か所、認知症対応型グループホームは10か所開設されている⁶⁾。特に認知症対応型グループホームに関しては、『第6期戸田市

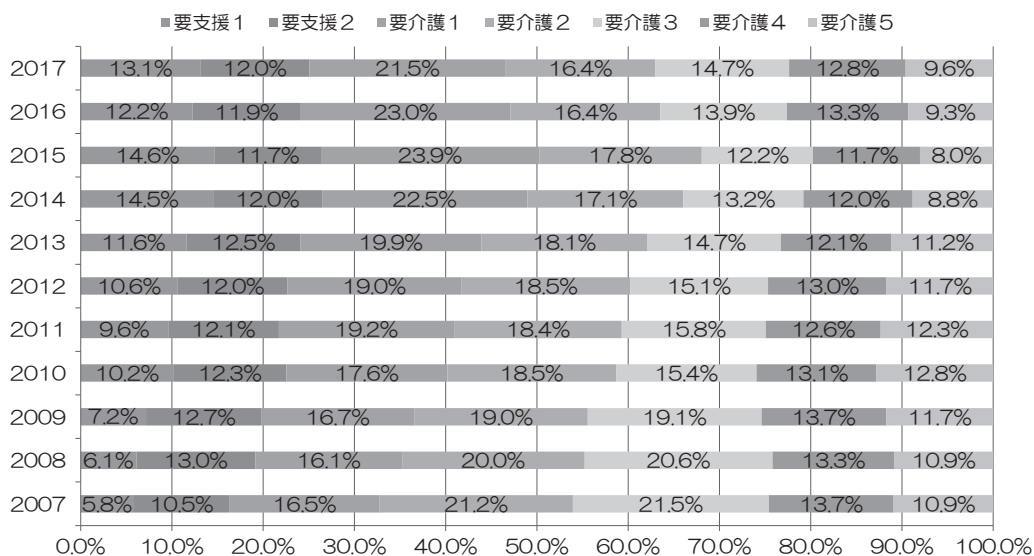
高齢者福祉計画・介護保険事業計画（平成27年度～平成29年度）』において、高齢者が住み慣れた地域で24時間安心して暮らすためのサービス提供体制の確保が目標の一つに掲げられ、その整備が推進された。これを受けて2015年度、2016年度に地域密着型サービス事業所の公募が行われ、各年度1ホームが指定を受けている。これらの高齢者の入所、入居施設の分布は、図5のようになっている。埼京線沿線を中心に、市内全域に配置されている。

図3 要介護認定者数の推移（各年度3月末現在・人）



データ出典：戸田市 HP「介護保険の状況」<http://www.city.toda.saitama.jp/site/opendata/syakaihukusi.html>

図4 要介護認定者割合



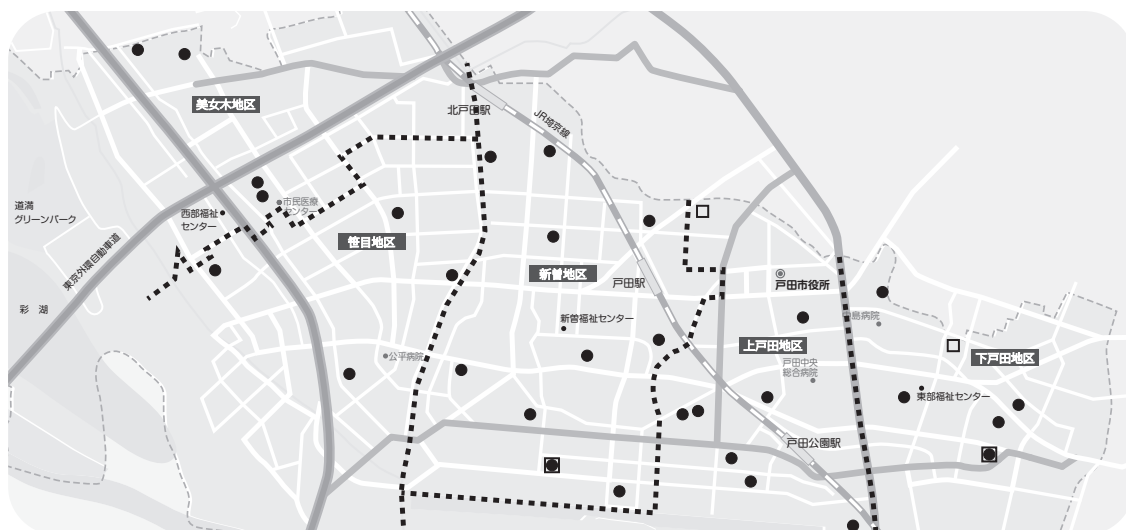
データ出典：同上

高齢者が自宅での居住を継続しながら利用する訪問介護、通所介護などの在宅系サービスは、民間事業者が増加しており、市内に多数存在する在宅系サービス事業者のほとんどが民間事業者となっている。在宅系サービスの民間事業者は、戸田市の東側に多い（図6）。これには、東側の方が交通至便で民間事業者が立地しやすいことなどが影響している

可能性がある。

第1章で概観した通り、戸田市の高齢化率は他自治体に比較すると低い。しかし、本章で見たように、市が主導して特養やグループホームが開設されるなど、高齢者向けのサービスも拡充されてきている。そして、埼京線による利便性の高さなどから、近隣市と比較しても介護サービス事業者が多く、サ

図5 戸田市内の入所、入居施設の分布

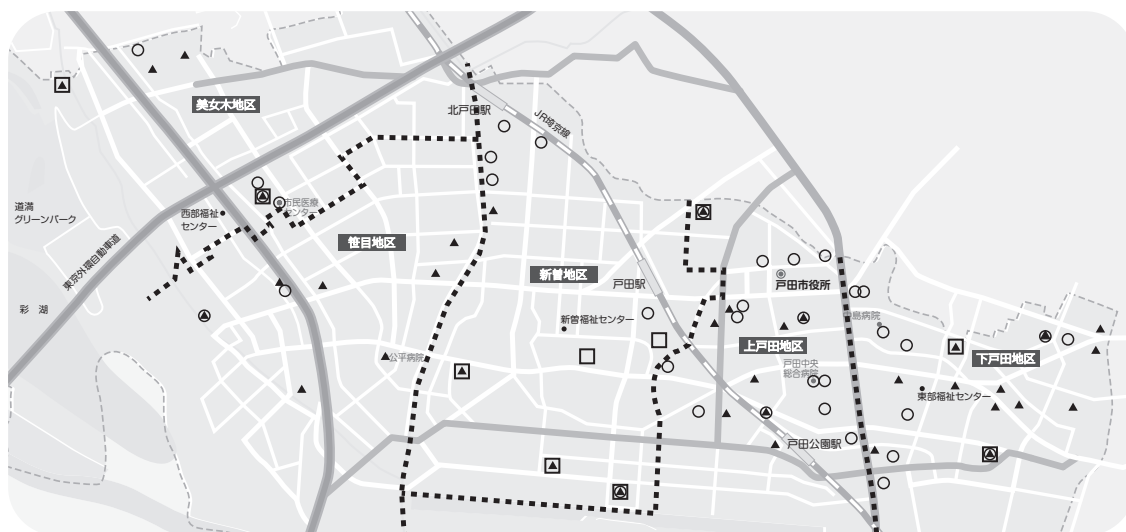


介護老人福祉施設：□

その他施設（介護老人保健施設、グループホーム、有料老人ホーム、サービス付き高齢者向け住宅）：●

出典：戸田市「平成29年度版 介護保険サービス事業者マップ」を加筆修正

図6 戸田市内の在宅系サービス提供事業所の分布



訪問介護・訪問リハビリテーション・訪問入浴：○

通所介護・地域密着型通所介護・通所リハビリテーション・認知症対応型通所介護：▲

短期入所生活介護・短期入所療養介護：□

出典：戸田市「平成29年度版 介護保険サービス事業者マップ」を加筆修正

サービスは充足している。しかしながら、市域西側で高齢化率が高い笹目地区では、在宅系サービスの利用控えの可能性がある。また、市域東側で高齢化率の高い下戸田地区では、独居高齢者のひきこもりに

より、必要なサービスが届きにくくなる可能性もある。このように、地区ごとに問題の傾向が異なるため、きめ細かくサービスを考える必要があろう。

3 戸田市における地域包括ケアシステム

2000年4月にスタートした介護保険制度は、制度の定着とともにサービス利用が拡大し、保険料の大幅な上昇が見込まれたとともに、団塊の世代が高齢期に到達する2015年、後期高齢期を迎える2025年に向けて高齢者の急速な増加に対応するために、2006年に介護保険制度改革が行われた。この改革の一環で、介護予防重視型システムの確立や地域包括ケア体制の整備がはじまった。

本章では、戸田市における地域包括ケアシステムの状況を見ていく。

(1) 地域包括支援センター

①地域包括支援センターの設置状況

戸田市においては、2006（平成18）年度に地域包括支援センターが市役所福祉部内に開設され、2007年度には東部地区にサブセンターが設置された。2008年度には、戸田市立地域包括支援センターが市役所福祉部から介護老人保健施設に移管されるとともに、サブセンターが東部地域包括支援センターに移行された。

2009年度には戸田市中央地域包括支援センターが、2017年度には戸田市新曽地域包括支援センターが設置され、現在では4つのセンターが各々の区域を担当してい

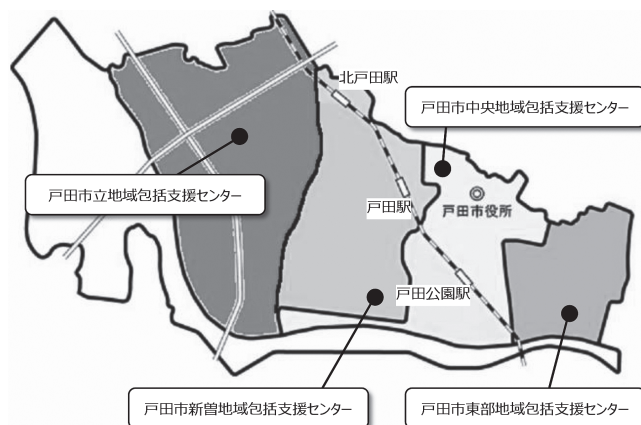
る（図7、表2）。

②地域包括支援センターの人員配置状況

各センターの人員配置は、3職種（保健師、社会福祉士、主任介護支援専門員）をそれぞれ1名以上配置することが「戸田市地域包括支援センター運営方針」によって示されている。それ以外の人員は、各地域包括支援センターが必要に合わせて配置している。

認知症支援推進員は、高齢者人口が一番少ない新曽地域包括支援センター以外のセンターに配置されている。

図7 地域包括支援センター担当区域図



出典：戸田市『戸田市地域包括ケア計画 第7期戸田市高齢者福祉計画・介護保険事業計画』、2018年3月、p.42

表2 地域包括支援センター担当区域別人口等（2017年4月1日現在）

	地区人口	65歳以上	高齢化率	委託先	設置年
戸田市立 地域包括支援センター （美女木4-20-6）	33,612人	6,051人	18.0%	戸田市立市民医療 センター	2006年度（福祉部 内） 2008年度（介護老 人保健施設に移管）
戸田市東部 地域包括支援センター （喜沢南2-5-23）	35,670人	6,403人	18.0%	社会福祉法人 ばる	2007年度（サブセ ンター） 2008年度（東部地 域包括）
戸田市中央 地域包括支援センター （大字上戸田5-4）	36,680人	5,523人	15.1%	社会福祉法人 戸田 市社会福祉事業団	2009年4月1日
戸田市新曽 地域包括支援センター （新曽南3-1-5）	31,826人	3,792人	11.9%	社会福祉法人 戸田 市社会福祉協議会	2017年4月1日

出典：戸田市『戸田市地域包括ケア計画 第7期戸田市高齢者福祉計画・介護保険事業計画』、2018年3月、p.42及び「埼玉県内地域包括支援センター一覧（全体：平成30年4月1日現在）」より作成

③地域包括支援センターの独自事業

地域包括支援センターは、地域の住民や関係団体、サービス利用者や介護サービス事業者等の意見を幅広く汲み上げ、日々の活動に反映させるとともに、地域が抱える課題を把握し、担当圏域の地域特性や実情を踏まえた適切かつ柔軟な事業運営を行うこととされており（「戸田市地域包括支援センター運営方針」）、センターが実施する独自の事業もある。

たとえば、戸田市東部地域包括支援センターでは、要介護認定を受けていないが独居でひきこもりがちの方に民生委員から声をかけて、登録制の食事会（「ばる遊会」）を週1回行っている。これによって、定期的に家を出て人の集まるところに行くことや、栄養バランスのとれた食事をとることをうながしている。住民自らの働きかけによってラジオ体操も開催されている。平日9時からで、誰でも参加でき、スタンプカードにスタンプを押す。ラジオ体操が終わる時間には、施設の喫茶コーナーでボランティアによってお茶が提供される。

(2)「生活支援体制」の状況について

2015年度の国の介護保険制度改正によって、介護予防給付の一部である介護予防訪問介護及び介護予防通所介護は、市が地域の実情に応じた取組を行うことができる「介護予防・日常生活支援総合事業」へと移行され、ボランティアなど地域の多様な主体を活用しながら、高齢者を支援していくことになった。そして、介護予防・生活支援に携わるこれらの多様な主体と連携しながら、地域の状況を把握し、情報共有を図るために、「生活支援コーディネーター」と「協議体」を設置することとされている。

戸田市では、市全体を担当する第1層の「生活支援コーディネーター」と「協議体」が2016年4月1日に設置された⁷⁾。

生活支援コーディネーターは戸田市社会福祉協議会に委託している。これにより戸田市社協では、次の業務を行うことになっている。

- (1) 生活支援及び介護予防サービスのコーディネート等に関すること。
- (2) 地域におけるサービス提供主体等の関係者ネットワーク構築に関すること。

(3) 生活支援の担い手であるボランティア養成等に関すること。

(4) ニーズと取組のマッチングに関すること。

戸田市は町会・自治会活動が活発で（次号掲載予定別稿）、2006年度より、市内46の町会及び自治会ごとに社協支部が設置されており、ふれあいサロン、リズム体操、子育てサロン、見守り活動が行われている。これらの活動をバックアップするために、社協には「地域福祉推進係」があり、係長級職員が1名、支部担当職員が3名おり、以前から、町会・自治会とのつながりがあった。

戸田市社協では、生活支援コーディネーター業務の一環として、ニーズ調査を行っている。単に紙を配ってアンケートを行うのではなく、町会活動の場におもむいて、説明をしたうえで、アンケートをとっており、2018年2月のヒアリング時点で46町会中23町会を回ったところであった。

町会（社協支部）活動に出てこない人をいかに包括するかが課題となっており、2018年度から5か年の「社会福祉法人戸田市社会福祉協議会第2期運営強化計画」では、新しい担い手づくりと、仲間づくり、支部同士の横のつながり、ボランティアのつながりなど、仲間づくりとネットワークが、重視されている。

4 戸田市における介護予防活動について

(1) 社協支部

前述のように、戸田市内46の町会及び自治会ごとに社協支部が設置されており、ふれあいサロン、リズム体操、子育てサロン、見守り活動が行われている（表3）。

リズム体操は「リズム体操普及ボランティア はぎの会」によって、2002年から始まり、現在、39支部で行われている。年1回行われるリズム体操普及ボランティア養成講座の修了者が、「はぎの会」に入会し、各支部で指導する。「音楽に合わせて無理なく踊れる体操」であり、年に1回、文化会館大ホールにおいて「支部リズム体操発表会」が開催される。

「踊り」なので、女性の参加者が多く、それに比較すると男性の参加が低調という問題がある。

リズム体操の開催頻度は、馬場町会では毎月2

回、美女木1丁目町会では毎月1回など、社協支部ごとに異なっている。また、馬場町会では、コミュニケーションを活発にするために練習の後に女性部の方々お手製のカレーライスがふるまわれるなど、町会ごとに創意工夫が凝らされている。

(2) TODA 元気体操

筋力の維持を図り、「健康寿命」を延ばすことを目的に、手や足に重りをつけて行う体操で、2016年から新しい介護予防の取り組みとして始まった。2018年3月現在、町会会館・(自治会の)集会所11か所、公共施設3か所、お寺1か所、合計15か所の教室で原則週1回開催されている(表4)。この体操は住民自らが主体的に教室を立ち上げ、運営することにより、「筋力アップによる自立した生活と地域のつながり・見守り・支え合いの場所となる環境づくり」⁸⁾が目指されており、その実施主体も、町会、老人クラブなど、様々である。

各教室を指導するのは、年1~2回程度開催される「介護予防リーダー養成講座」の修了者である。この講座は、全6回のプログラムから構成され、体操の指導方法や教室の運営手法など、理学療法士が講師となって実施されている。受講者は、既存の体操教室で講師体験を行う現場実習を1回行う。リーダー養成講座の参加者を公募する際には、市の担当者が町会長・自治会長への説明を行っている。養成講座の修了後には、教室を立ち上げて運営を軌道に乗せるための支援として、理学療法士が9か月間の間に7回教室を訪問し、運営の手伝い、補助、支援を行っている。加えて、市及び地域包括支援センターは教室を訪問し、教室運営上の課題についての相談に乗っている。市は、既存教室のリーダーを対象としたフォローアップ講座を開催するなどの継続的な支援も行っている⁹⁾。

(3) 老人クラブ

戸田市老人クラブは、おおむね60歳以上であれば任意で入会できる。地域を基盤として仲間づくりや通いの場づくり、健康づくり・見守り・安否確認

表3 社協支部活動事業の状況(2017年度)

NO	事業区分	29年度	
		回数(回)	人数(名)
1	ふれあいサロン	238	3,263
2	ふれあいサロン+リズム体操	852	17,746
3	健康増進活動(リズム体操以外)	293	3,188
4	子育てサロン	139	2,212
5	見守り(高齢者・児童)活動・防犯活動	516	4,841
6	地域交流事業	37	2,156
7	講演会	13	369
8	会食会	9	336
9	各種ボランティア活動	36	736
10	その他	3	72
合 計		2,136	34,919

出典：戸田市社会福祉協議会「とだ社協だより(2018年7月1日)」第112号、p.2

(友愛活動)、生活支援活動などに取り組んできており、地域包括ケアシステム的一端を担う活動として期待されている。その活動は、各単位老人クラブによって異なるものの、ゲートボール大会、グラウンドゴルフ大会、演芸大会、カラオケ大会、作品展、地域の子ども見守り活動、清掃活動など、多岐にわたる。老人クラブの活動自体が、地元で顔見知りの高齢者同士が、相互に元気であることを確認できる場である上に、介護予防事業の担い手としてTODA元気体操を主体的に実施している老人クラブも7クラブある。

しかし、全国的な老人クラブの傾向と同様に、戸田市老人クラブも加入率が年々減少しており、1994年には、クラブ数36、会員数2,532人、60歳以上人口に対する加入率23.9%¹⁰⁾だったが、2018年には、クラブ数33、会員数1,900人、加入率約7%に減少している。一つの町会では老人クラブの会員数が少なすぎるため、合併したクラブもある。

高齢者を見守り活動の輪の中に引き込んでいくために、老人クラブの活動を見直して加入率を改善させることや、老人クラブに加入していない高齢者に対する地区内の見守り体制を構築することが考えられる。

5 戸田市における高齢者福祉の現状と課題

以上で見てきたように、戸田市は平均年齢の低い自治体でありながら、高齢者施設、在宅系サービス

表4 TODA 元気体操の開催状況（2018年3月現在）

	場所	参加者 (概数)	リーダー数	開始年度
1	障害者福祉会館	35	7	H.27
2	馬場町会会館	30	6	H.27
3	にじの杜	20	7	H.27
4	平等寺	25	7	H.27
5	戸田第一スカイハイツ 集会所	25	4	H.28
6	美女木1丁目会館	30	6	H.28
7	喜沢記念会館	30	6	H.28
8	大前会館	30	5	H.28
9	沖内会館	20	8	H.28
10	美女木4丁目会館	25	6	H.29
11	美女木5丁目会館	15	5	H.29
12	喜沢南会館	35	5	H.29
13	いきいきタウンとだ	15	5	H.29
14	下前会館	25	5	H.29
15	美女木6丁目会館	30	6	H.29
	合計	390	88	

出典：戸田市『戸田市地域包括ケア計画 第7期戸田市高齢者福祉計画・介護保険事業計画』、2018年3月、p.31

ともに充実している。

しかしながら、笹目地区で高齢化率が他地区よりも高い、下戸田地区で独居高齢者の割合が高いなど、地区ごとに抱えている課題が違っており、きめ細かい対応が必要である。

人口急増により若い世代が流入し続けることで、高齢化率は急激に増加しない可能性があるが、2025年には75歳以上の後期高齢者が、65歳から74歳の前期高齢者よりも多くなるものと推測されており、健康寿命をいかに長くするかが、重要と考えられる。

これらの課題に対応するためにも、リズム体操やTODA元気体操などの介護予防が町会・自治会、老人クラブを中心に行われていることは大切である。今後は、マンション住民など、町会・自治会活動に積極的に携わっていない人々にも配慮しながら介護予防を進める必要があるだろう。

※本論文は、日本学術振興会の科学研究費補助金（課題番号16H03585）を受けて行った研究成果の一部である。

注

- 1) 戸田市『第6期戸田市高齢者福祉計画・介護保険事業

計画（平成27年度～平成29年度）』、2015年3月、p.141。現在、第7期（平成30年度～平成32年度）に入っており、データは少々古いですが、傾向は変わっていないと考えられる。

- 2) 戸田市『第2期戸田市高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画』、2003年3月、p.51
- 3) 戸田市政策研究所『急速な高齢化が戸田市へもたらす影響に関する研究～西暦2035年の高齢社会に備え戸田市は何を為すべきか』、2011年3月、p.40
- 4) 同上、pp.52-53
- 5) 戸田市HP「市長への手紙（特別養護老人ホームについて：2013年12月）」への回答
<https://www.city.toda.saitama.jp/mayer-faq-answer/mayer-faq/welfare-20140225-1.html>
- 6) 戸田市「平成30年度介護保険サービス事業所マップ」
- 7) コーディネーターと協議体は、国の方針によると、3層構造になっている。第1層は市町村区域全域を、第2層は日常生活圏域（中学校区域）を対象として生活支援の担い手の養成や関係者のネットワーク化の推進などを行うこととされている。第3層のコーディネーターは、個々の生活支援・介護予防サービスの事業主体に置かれ、利用者と提供者をマッチングする。戸田市では市全体が一つの日常生活圏域として設定されている。
- 8) 戸田市「広報戸田市」no.1117（2017年6月1日号）、p.25
- 9) 戸田市議会会議録平成29年12月定例会（第5回）—12月06日—06号
- 10) 戸田市『TODAゴールドプラン21 戸田市高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画』、2000年3月、p.35