

都市経営におけるジェロントロジー導入の意義

～都市経営と高齢化等に関する研究領域の体系化に向けて（その1）～



社会研究部門 上席主任研究員 篠原 二三夫

fshino@nli-research.co.jp

[要旨]

- 1 本来、長寿は社会・経済・文化に一定の幸と富、知財の蓄積をもたらすはずであるが、現実の高齢社会では、家計や市町村等の行政機能等の負担は増え、豊かな市民生活や地域社会の安定が維持しにくくなるような面も現れている。本研究では、我が国が直面する超高齢社会における適切な長寿策のあり方を追求するために、行動科学や社会学として発展してきたジェロントロジーの考え方⁽¹⁾を、長寿策を展開する都市経営⁽²⁾にあてはめ、体系的にまとめること目標としている。
- 2 本論（その1）では、まず我が国の地方公共団体の人口高齢化と都市経営の関係を既存データから概観するとともに、今後のケーススタディに備え、豊かな長寿のための都市経営につながる課題や方向性を検討する。現時点で想定可能な仮説は、高齢者のために多くの支出を行う都市経営が必ずしも都市に住む高齢者にとって望ましいものではなく、バランスのとれた財政支出とともに、高齢者がその他の人々との関わりに参加でき、充実した長寿を過ごせるように誘導する都市経営こそが、超高齢社会において目指すべき方向性ではないかというものである。
- 3 現状をみると、我が国の65歳以上の老年人口比率（以降、「人口高齢化率」という）は2008年時点で22.1%である。2015年には4人に1人、2035年には3人に1人が65歳という状況となる。75歳以上の人口比率も2055年には26.5%、4人に1人という状態に達する見通しである。この時、人口高齢化率は40%を超え、いびつな人口ピラミッド形状をもった超高齢社会を迎えることとなる。我が国の人口高齢化の水準は、既に2005年には20.1%に達し、主な先進国を上回っている。

(1) Robert C. Atchley and Amanda S. Barusch (2005) 邦訳では、ジェロントロジーには、①生物学的視点、②心理学的視点、③社会心理学的視点、④社会学的視点の4つの視点があるとしている。

(2) ここでいう都市経営の「都市」とは、行政サービスの提供者である市区町村のことをいう。そもそも「都市」は、その人口規模や産業立地特性、地理的特性、圏域に応じた役割分担（都市計画学会編（1992）「東京大都市圏、地域構造・都市計画の歩み・将来展望」p.121）などにより、様々な特徴を有し、すべてを一律に定義できるわけではない。今後、高齢化との関係を研究するにあたり、都市特性が影響を及ぼす可能性がある場合は、個々に条件を設定していくものとする。

- 4** 平成の市町村合併が進む中、市町村の人口高齢化は1998年から2008年までの10年間に、中山間部を中心に上昇するとともに、大都市においても20%を越す状況になっている。2008年において人口高齢化率が50%を超える市町村は6件、40%を超えるのは60件という状況にある。
- 5** 全国市区の人口高齢化率と財政力指数との関係を見ると、両者には負の相関($R^2=0.58$)が認められる。2002年から2007年にかけて総歳出額が13.6%しか増えていないにもかかわらず、社会福祉や老人福祉、児童福祉費など高齢・少子化対策からなる民生費は34.8%も増加し、その他の費目の削減や債務負担につながり、今後の都市経営を難しくしている。
- 6** 2008年度(第6回)「全国市区の行政比較調査データ集」による行政サービス度を用いて、高齢化との相互関係をみると、人口高齢化は行政サービス度の低下をもたらす傾向が認められる。一人当たり的高齢者福祉費は、高齢化の進展により予算制約を受けるためか、市区によって5~10万円の水準に最も分布している。一人当たり的高齢者福祉費が高額でも、高齢者福祉サービス度は必ずしも上昇しない。一方、まちづくり費用や道路工事費用等と高齢者福祉サービス度との相関はないが、これは今回採用した高齢者福祉サービス度の指標に公園や道路整備などのまちづくりや整備の実施が直接的には含まれていないためである。実際の検討では、まちづくりなどの間接的な費用の効果も検討し、都市経営の指標としてみていく必要がある。
- 7** 市町村の都市経営におけるジェロントロジー、長寿策のあり方として、学識経験者によって10年以上前に検討された「長寿社会研究会」の文献が参考になる。しかし、都市経営と長寿策という取り組みは、その後の市町村合併の動きとともに姿を消し、類似の研究はほとんど行われていないようである。しかし、当時においてもある程度先駆的な課題と都市経営にかかる方向性が掲げられているように思われる。こうした方向性に加え、現段階では、想定される都市経営資源の適正配分のあり方(直接的な高齢者福祉サービスの度合いに加えて、その他の行政支出に基づく間接的な効果やボランティア・NPO活動の効果も検討する)や、高齢者の自発的な空間移動を容易にする既存の都市空間のコンパクトシティ化などの検討課題を加え、今後のケーススタディを進めていくこととする。

目次

1—はじめに	4
2—我が国の地方公共団体における高齢化と都市経営の動向	5
1 人口高齢化の全国的動向	5
2 人口高齢化の地域的動向	7
3 人口高齢化による都市財政の問題	11
4 人口高齢化による行政サービス度の低下	14
3—むすび～都市経営におけるジェロントロジーの意義と既存領域の体系化に向けて～	20
1 長寿社会研究会の議論にみる課題と対応の方向性	21
2 今後の取り組みについて	23

1——はじめに

人々が歳を重ねることによって、技術と文化（知識や感性）の発達と深化が促される。それらが世代を通じて伝承されることによって、社会・経済・文化には一定の幸と富、知財がもたらされるはずである。しかし、実際には、多くの局面において、高齢社会の到来は、社会生活における制約や経済活動における生産性の低下をもたらしている。高齢者の急増は、往々に医療や介護等の社会福祉費用、年金等の社会保障制度に対する家計や行政機能の負担増をもたらし、市民生活の維持や地域社会の安定を脅かす状況を生んでいる。長寿の達成が、自分自身や家族、社会にとって本質的に望ましいことであるならば、現存する諸々の問題は、現在の社会システム自体が何らかの理由で歪められたために生じていることとなり、本来の姿に修正していく必要があるだろう。

地域社会と都市経営に着目すると、筆者が住む武蔵野市では昭和50年代中頃には高齢者事業団や福祉公社が設立され、福祉モデル都市として全国から注目された結果、高齢者の転入が増加し新たな政策課題や財政負担が生じたことがあった。このように、長寿策を導入した場合には、予期せぬ都市間競争が生じたり、財政負担が拡大したりするため、市町村単位の都市経営は容易ではない。後述のように、急激な高齢化を背景に、多くの市町村では高齢福祉や少子化対策に関連する財政負担が上昇し、他の分野の行政予算を圧迫したり、新たな債務負担を抱えたりしている。

さらに、福祉分野における長寿策だけを行政主体が講じても、一般市民を含め、高齢者は必ずしも豊かさを実感できない。超高齢社会における豊かさを、高齢者を含む市民全般に可能な限り等しく実感させる都市経営のあり方を実現するためには、長寿策以外の施策とのミックスによる財政支出の適正配分、長寿策自体をきめ細やかに、かつ効果的・効率的に行うために行政と民間企業や市民組織の参画を含めた協働など、様々な課題と施策に総合的、横断的に取り組む対応が必要となる。人々とのつながりを念頭に置けば、そうした状況を見逃して、高齢者自身が豊かな長寿を感じ、全うすることはできないだろう。

筆者は、こうした都市経営における長寿策や高齢化対策を望ましい方向に導くためには、ヒトの加齢現象の研究を、人間が天寿を幸せに全うするための行動科学や社会学の研究にシフトさせてきたクラーク・チベットやロバート・アッチェリー⁽³⁾などによるジェロントロジーの導入を進めるべきではないかと考える。地方公共団体の施政者や市民は、弛むことのない試行錯誤の中で、結果的に、こうしたジェロントロジー的なアプローチを一部は実践している。

しかし、都市経営における長寿策をジェロントロジーの考え方から位置づけていると判断される研究は少ない⁽⁴⁾。一方、我が国の高齢化は世界最速のペースで進展しており、最適な長寿策、高齢化対策の実施は待ったなしの状況にある。

(3) 脚注(1)や宮内康二(2007)を参照。

(4) ジェロントロジーというキーワードから検索できたものとして、荒井良雄(2007)、石川岳男(2009)、木村清一(2009)、広瀬隆正(2009)などがあるが、少ない。一方、政策対応では、平成21年3月の富山市「富山市高齢者総合福祉プラン」、平成20年3月の北海道保健福祉部「北海道型・高齢者が住みやすいまちづくり構想、プロセス報告書」や日野市健康福祉部「平成20年度日野市高齢者見守り支援ネットワーク事業報告書」、武蔵野市健康福祉部「平成20年度策定 健康福祉総合計画」など、多数の市町村において、ジェロントロジーの考え方が反映された取り組みが進められており、緊急度を背景に、研究よりも実践が先行しているように思われる。

こうした問題意識から、筆者は、都市経営の分野におけるジェロントロジー導入のあり方や既存施策の体系化に取り組むこととした。本論（その1）では、その着手に先立ち、まず我が国の地方公共団体⁽⁵⁾の人口高齢化と都市経営の関係を既存データから概観するとともに、今後の地方公共団体等に対する個別のケーススタディ（ヒアリング等による）に備えて、都市経営のためのジェロントロジー、豊かな長寿のための都市経営につながる課題や方向性を検討する。

現時点で想定される仮説は、高齢者のために多くの支出を行う都市経営が必ずしも都市に住む高齢者にとって望ましいものではなく、バランスのとれた財政支出とともに、高齢者がその他の人々との関わりに参加し、充実したエイジングを過ごせるように誘導する都市経営こそが、超高齢社会において目指すべき方向性ではないかというものである。今後の目標は、これを具体的に示し、まとめていくことである。

2—— 我が国の地方公共団体における高齢化と都市経営の動向

1 | 人口高齢化の全国的動向

我が国の総人口は、2008年10月1日現在、1億2,769人であり、65歳以上の高齢人口は、過去最高の2,822万人に達した。この結果、人口高齢化率は22.1%となり、5人に1人が高齢者という状況となっている。

2006年12月に国立社会保障・人口問題研究所が公表した「日本の将来推計人口」における出生中位・死亡中位推計結果によると（図1）、我が国の総人口は、今後、長期的な減少過程に入り、2025年には1億2,000万人を下回り、その後も減少を続ける見込みである。

一方、高齢人口は今後、「団塊の世代」（1947～1949年誕生）が65歳以上となる2015年には3,300万人を超え、「団塊の世代」が75歳以上となる2025年には3,600万人を超える。

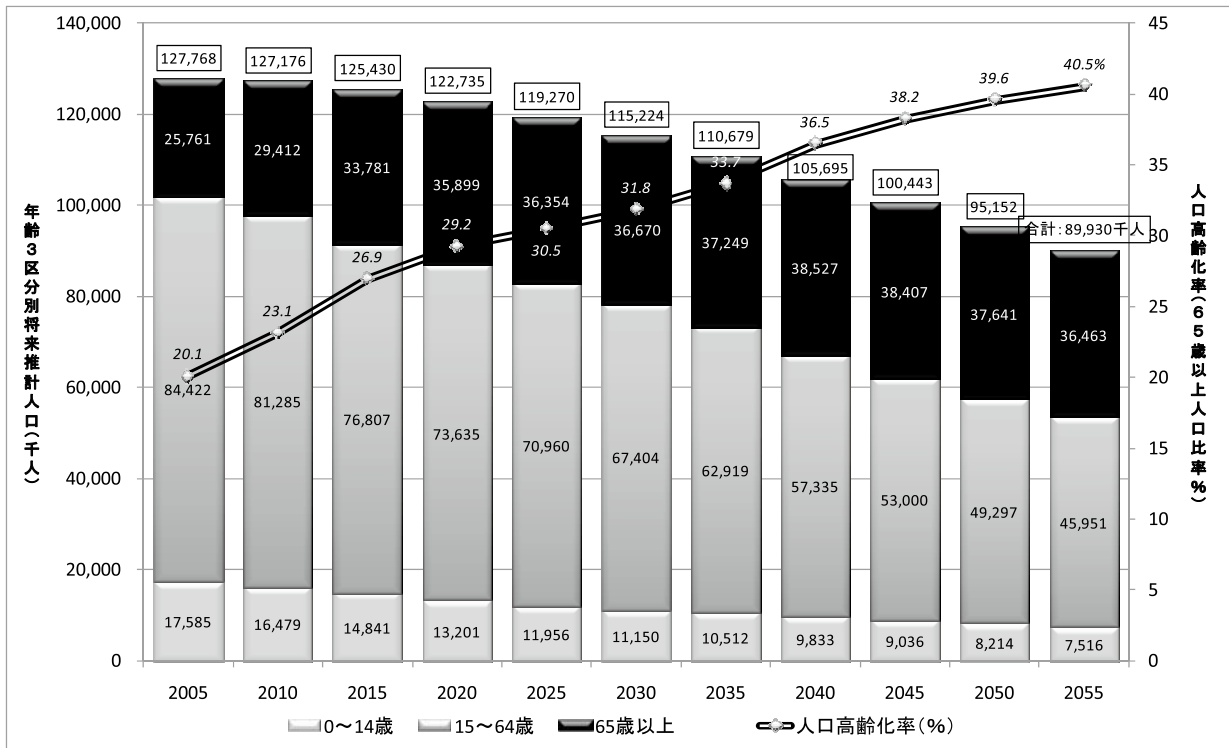
総人口減少と高齢者増加によって高齢化率は上昇を続け、2015年に高齢化率は26.9%で4人に1人以上となり、2035年には33.7%で3人に1人となる。総人口に占める75歳以上人口の割合も上昇を続け、「団塊ジュニア」（1971～1974年誕生）が75歳以上となった後に、2055年には26.5%となり、4人に1人が75歳以上の高齢者となると推計されている。

現状のまま推移すれば、2055年には65歳以上の人口高齢化率が40%を超え、我が国は、未だ世界が経験したことのない超高齢社会を迎えることとなる。こうした見通しから、今後、より効果的な少子化対策や移民を含めた超高齢社会対策が講じられることは必須と考えられるが、本論ではその点については検討せず、別の機会としたい。

我が国の人口高齢化は、2005年以降より、他の主な先進国よりも先んじて20.1%を超え始めており、国連の2008年の最新の各国人口推計の見通しと比較しても、非常に突出した超高齢化社会に直面する見通しである（図2）。

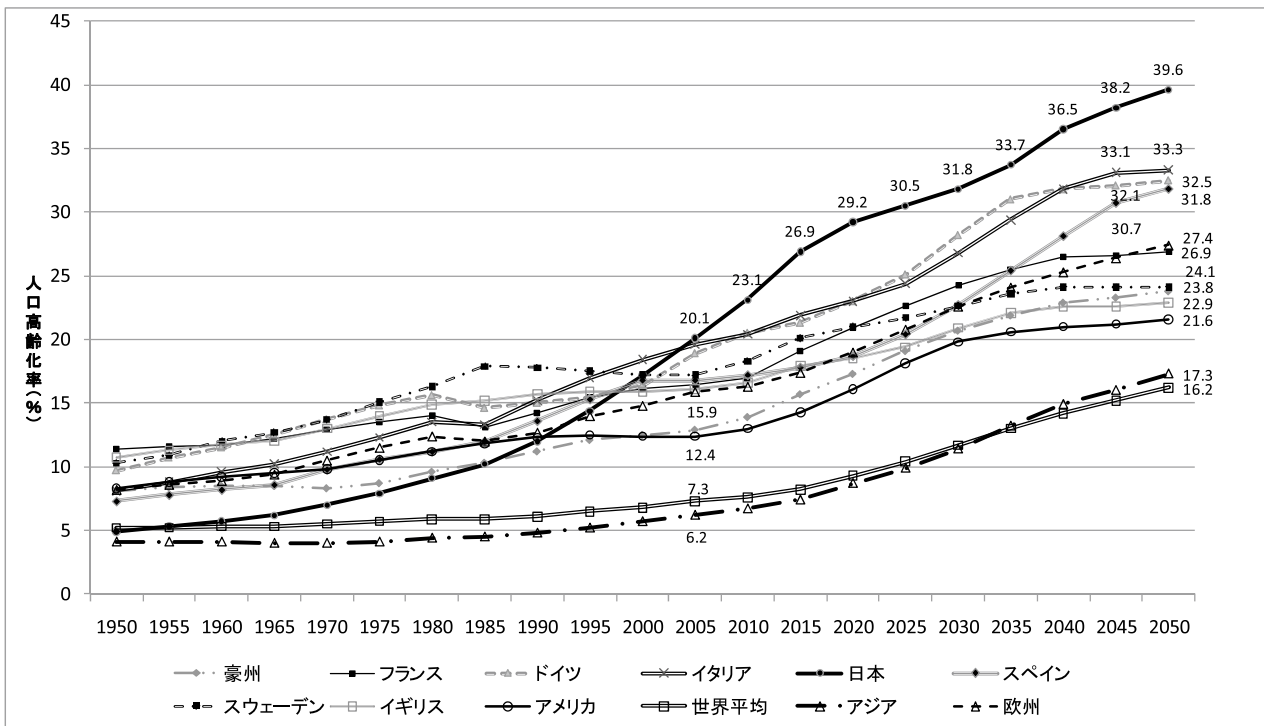
(5) 本論では、地方公共団体の分析の対象を、特に記載がない場合はデータの制約から市区単位とする。東京特別区は23区別に扱うが、その他の政令指定都市は、区別ではなく、一体としてみる。

図1 年齢区分別将来人口の見通し



(資料) 2005年は総務省「国勢調査」、2010年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成18年12月推計)」の出生中位・死亡中位仮定による推計結果より作成。内閣府「平成21年版高齢社会白書」を参考とする。

図2 急激な高齢化と先進諸国を上回る深刻な水準

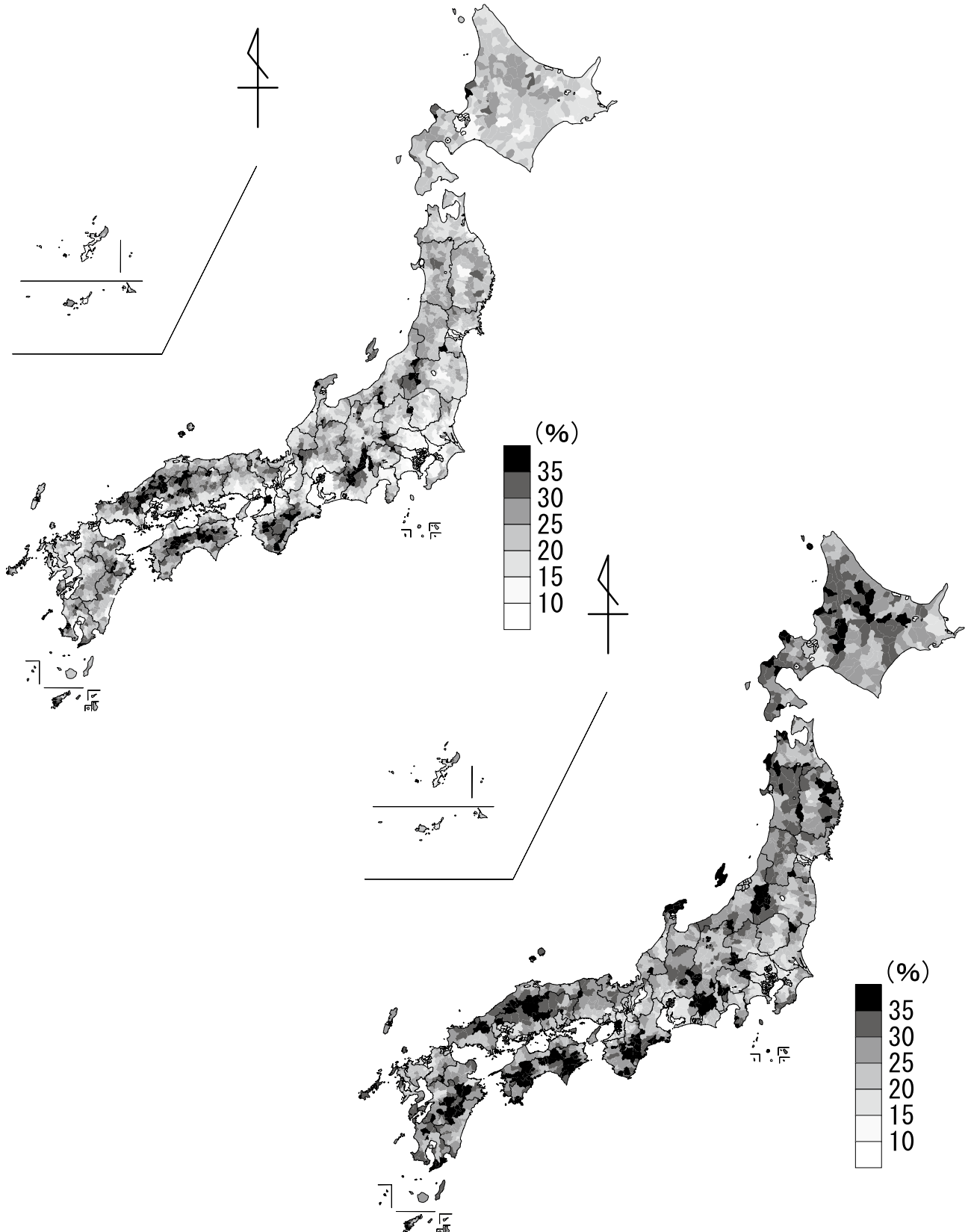


(資料) UN, World Population Prospects, The 2008 Revision、日本は総務省「国勢調査」、2010年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成18年12月推計)」の出生中位・死亡中位仮定による推計結果より作成。

2 | 人口高齢化の地域的動向

我が国における地域的な高齢化の状況を見るために、市町村別の人口高齢化率を日本全国に示した(図3)。1998年から2008年までの10年間に、地方、特に中山間部の高齢率が上昇して高齢地域の範

図3 市町村別人口高齢化率の推移 (左1998年 → 右2008年)



(資料) 総務省「住民基本台帳人口要覧」より作成。作図は MANDARA を利用。

圏が拡大している。加えて、2008年時点では、大都市部に至るまで人口高齢化率20%前後の部分が拡大し、全面的に市町村人口の高齢化が進んでいる様子がみてとれる。

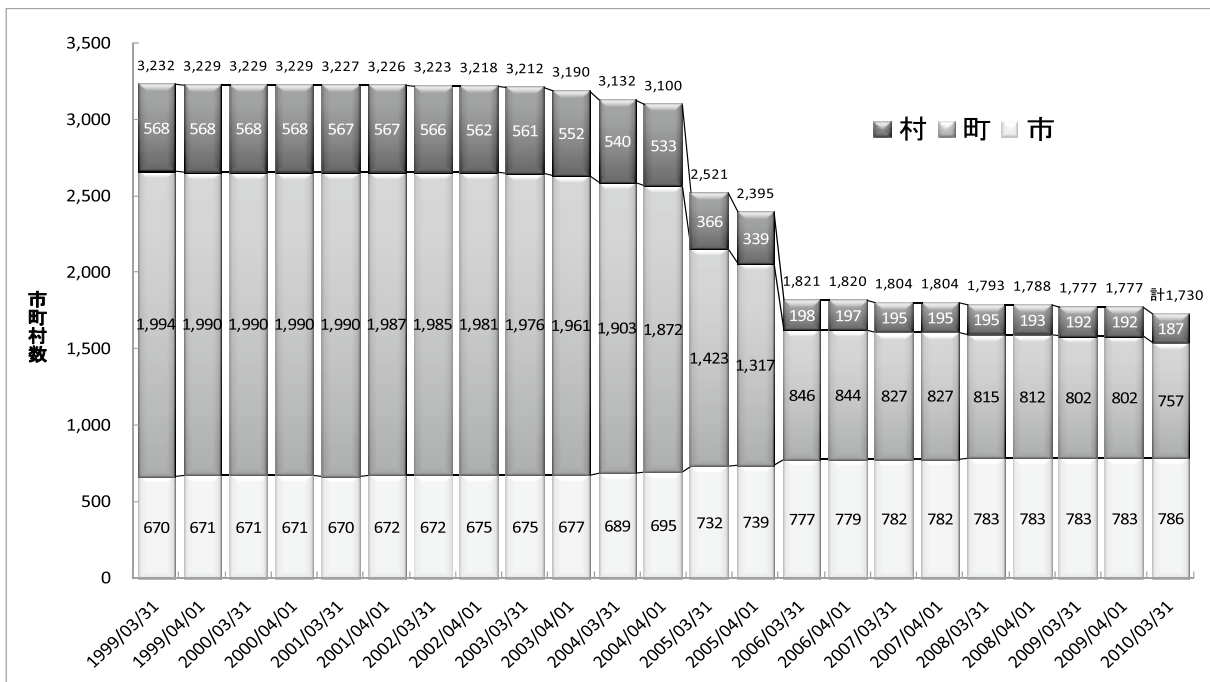
自治大臣官房企画室内に設けられた地方自治政策研究会による「地域社会と高齢化」報告(1998年4月)では、2025年になると、高齢人口が50%を超える市町村の数は73となり、市町村のうち最高の人口高齢化率は1980年時点の31.5%を大きく超える87%に達するという、当時の全国総合開発計画における国土庁の推計が報告されている。

実際のところ、既に2008年時点において、50%を超える町村は、群馬県南牧村及び福島県金山町、高知県大豊町、福島県昭和村、長野県天龍村、長野県大鹿村の6件、40%を超える市町村は、群馬県神流町や新潟県粟島浦村、徳島県上勝町、山口県上関町、山梨県早川町など、総数60件に達しており、上記の推計は非常に現実的なものとなっている。

全般的な高齢化の進展と地方部を上回る大都市圏の都市部の急速な高齢化に加え、この間に、3,200を超す市町村数が合併により約1,800まで減少したことも、範囲拡大による見かけ上の要因と考えた方がよいだろう(図4)。高齢化率の高い町村部が市部に併合されて市部の高齢化率が高まる一方、高齢化率の高い町村部同士が合併してやはり高齢化率の高い行政区ができたこともあり、全国的に高齢化の範囲が拡大している。

市町村人口規模と当該地方公共団体の高齢化率との関係を見ると(図5～7)、1998年と2008年の両時点において、規模が小さい地方公共団体の高齢化率が高いという点で市町村規模と高齢化率は逆相関している($R^2=0.52$ 、対数曲線の当てはまりがよい)。また、全般的に1998年よりも2008年の人口高齢化率が上昇し、グラフ上の都市群は上方にシフトしている。

図4 合併による市町村の推移



(資料) 総務省、市町村合併コーナー <http://www.soumu.go.jp/gapei/>

平成 20 年 6 月の市町村の合併に関する研究会による「平成の合併の評価・検証・分析」によると、「都市部以外の平地同士、平地と中山間、中山間同士の合併パターンでは大半（193 のうち 172）が合併後も人口 5 万人未満となっているのに、都市を含む合併パターンではいずれの場合も合併後の平均人口が 10 万人を超えている」と報告されている。

市町村合併は、地方分権のみならず、人口高齢化の進展による市町村財政問題の縮減を意図したものであるが、都市部の合併が効率的に行われる一方で、地方の中山間部では経営が難しい町村同士による非効率な合併が行われたという状況がうかがわれる。こうした中山間部等における市町村では、議法定数の縮小等による人件費削減や事業の効率化等から財政の改善が期待されるものの、中期的には人口高齢化がさらに進み、後述のように、都市経営は一層難しくなるだろう。

図5 都市人口規模と高齢化の進捗度（1998年、人口高齢化率）

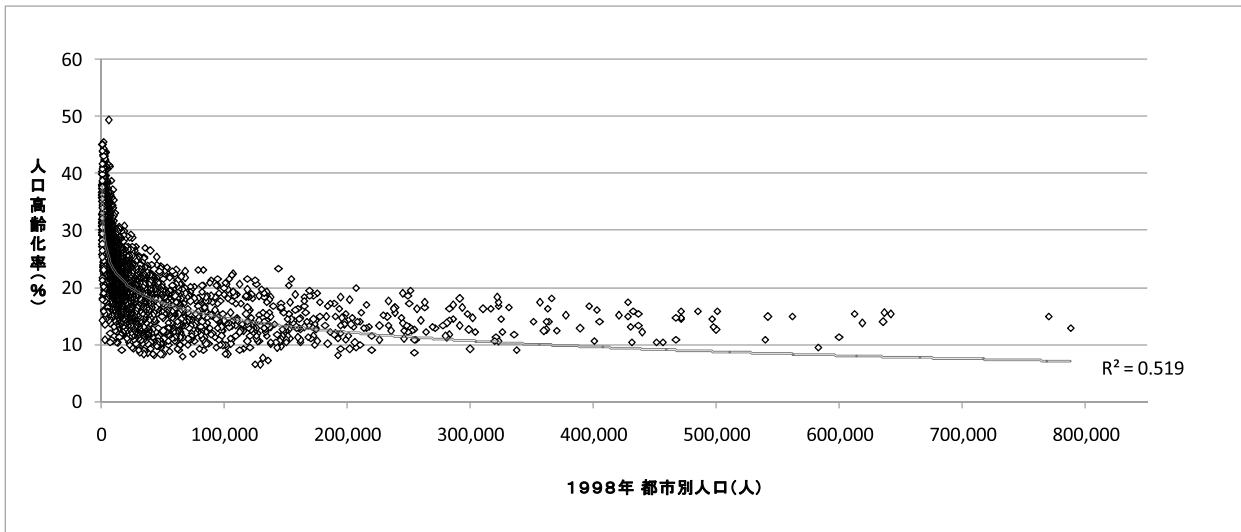


図6 都市人口規模と高齢化の進捗度（2008年、人口高齢化率）

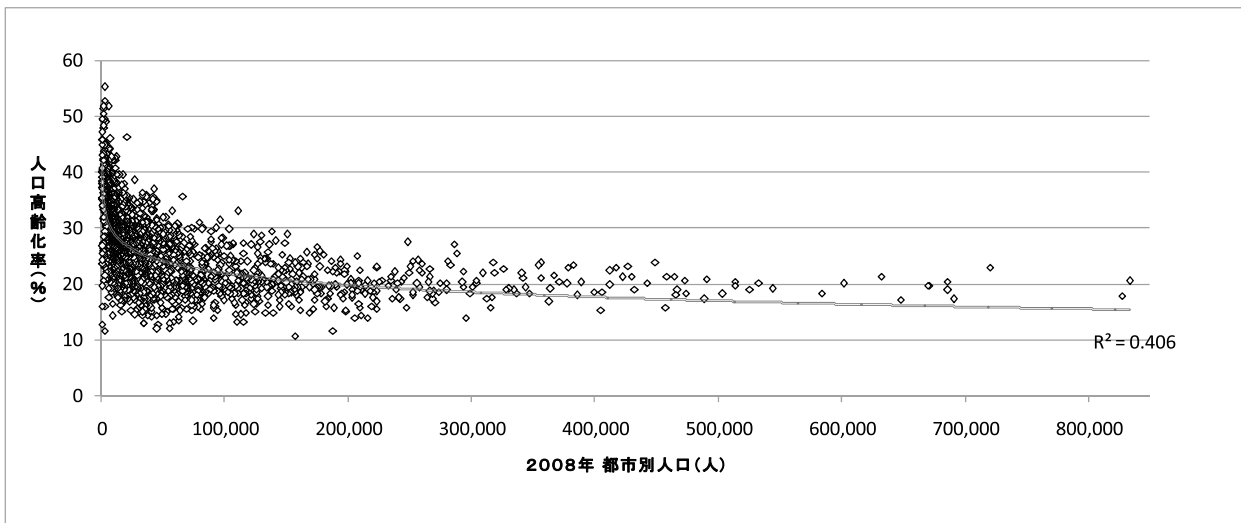
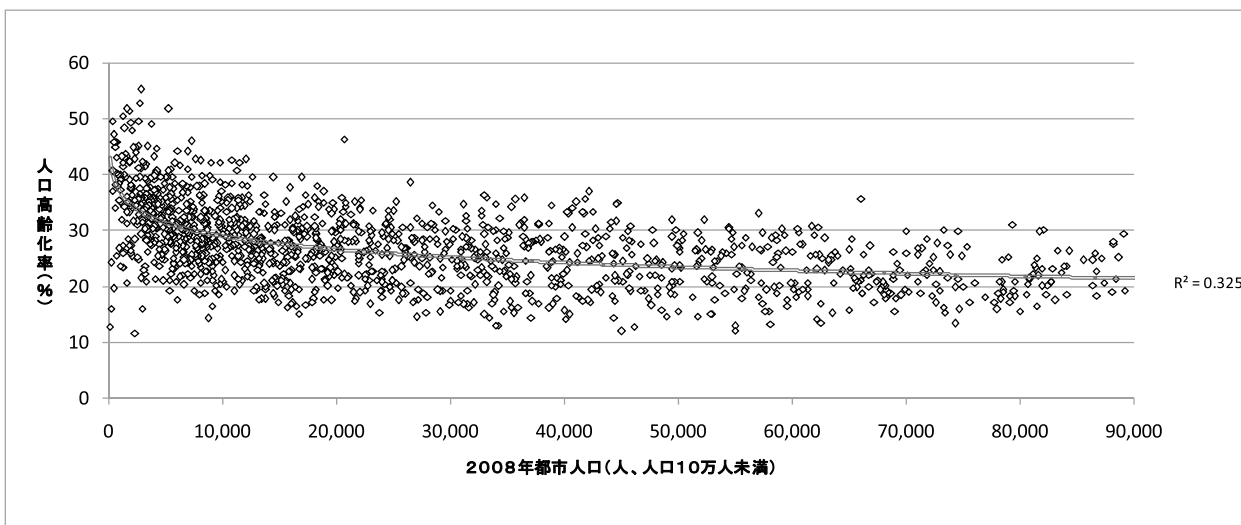


図7 人口10万人未満都市と高齢化の進捗度（2008年、人口高齢化率）



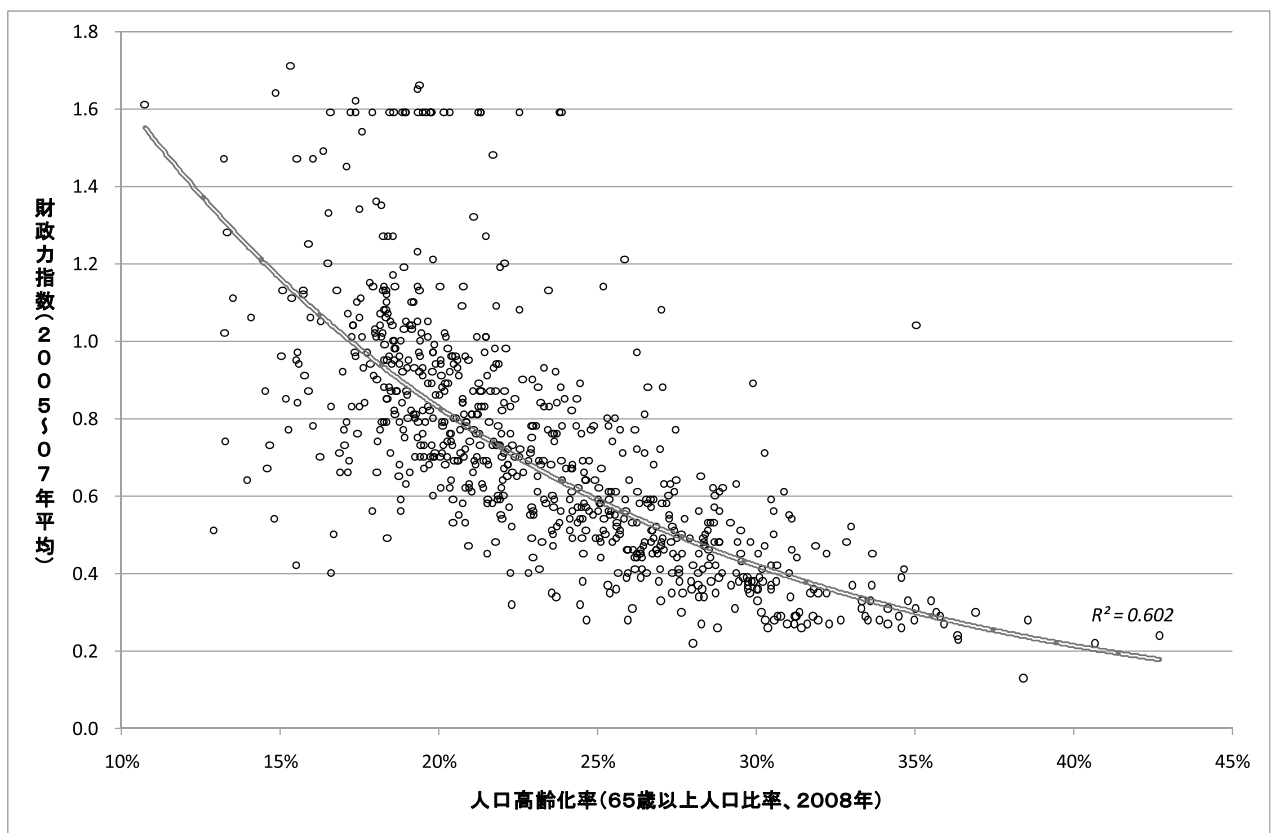
(資料) 上記図5～7は、いずれも総務省「住民基本台帳人口要覧」より作成。

3 | 人口高齢化による都市財政の問題

人口高齢化は、都市財政の悪化と連動しているものと考えられる。ここでは市町村別決算状況調に基づいて、町村を除く市区別財政力指数（2005～2007年の3カ年平均）を計算し、2008年における住民基本台帳人口による人口高齢化率（65歳以上人口比率）との関係を比べることによって、高齢化と都市財政との関係をみた（図8）。

この結果、両者には逆相関関係（ $R^2=0.60$ 、指数曲線の当てはまりがよい。）が認められ、高齢化が進んだ都市の財政状況が悪化する傾向が分かる。ここでは規模が小さく地方部に多い町村を除いて、市区だけを対象としたため、単に都市の規模や地域性だけによる財政力指数の違いではなく、人口の高齢化そのものが、都市財政の悪化に直接的に関係しているものと判断できよう。

図8 高齢化の進展による都市財政の悪化



(注) 財政力指数は、基準財政収入額を基準財政需要額で除し、少数点以下第3位を四捨五入して求めた数値の過去3年間の平均値。基準財政収入額、基準財政需要額は、普通交付税を客観的・合理的に算定するためにそれぞれ算出された数値であり、基準財政収入額は地方公共団体が標準的な税の徴収を行ったという前提条件のもとに算出された歳入額。基準財政需要額は地方公共団体が標準的な行政を行ったという前提条件のもとに算出された歳出額。特別区の合計値は、地方交付税等関係計数資料の数値を採用。特別区の各区部と政令指定都市である横浜市、川崎市、大阪市の各区部は、住民基本台帳人口比で算出。

(資料) 総務省「住民基本台帳人口要覧」及び「市町村別決算状況調」などから作成。

市町村別決算状況調により、全国の市区の民生費合計（＝社会福祉費計＋老人福祉費計＋児童福祉費計＋生活保護費計）における総歳出額の2002年から2007年の変化をみると（表1）、長寿策（＝高齢化対策＋少子化対策＋貧困対策）の多くを含む民生費のシェアは5年間に4.6%増え、障害者対応

費を含むものの、高齢化に直接かかる社会福祉費及び老人福祉費の合計で1.6%、少子化にかかる児童福祉費は2.4%のシェア拡大となっている。

表1 全国市区合計の民生費が総歳出額に占める割合の変化 (2002~2007年)

	社会福祉費	老人福祉費	児童福祉費	生活保護費	民生費合計
2002年	6.5%	4.9%	7.7%	5.8%	24.9%
2007年	7.5%	5.5%	10.1%	6.4%	29.5%
2007-2002年	1.0%	0.6%	2.4%	0.6%	4.6%

(資料) 総務省「市町村別決算状況調」から作成。

表2 全国市区における民生費 (都道府県合計) の伸び率の変化 (2002~2007年)

	民生費伸び率	社会福祉費伸び率	老人福祉費伸び率	児童福祉費伸び率	生活保護費伸び率	歳出総額伸び率
北海道	18.0%	6.4%	13.9%	40.5%	17.2%	▲2.5%
青森県	41.5%	32.4%	47.6%	48.8%	36.1%	19.2%
岩手県	50.0%	47.7%	41.6%	58.6%	48.0%	22.2%
宮城県	58.9%	45.8%	53.3%	77.5%	52.3%	25.3%
秋田県	90.7%	92.8%	101.9%	108.8%	48.7%	75.8%
山形県	31.1%	24.1%	22.7%	48.4%	15.5%	▲0.4%
福島県	53.1%	52.7%	43.6%	75.9%	28.4%	23.0%
茨城県	92.3%	84.0%	74.5%	120.8%	75.9%	51.7%
栃木県	57.2%	58.1%	36.2%	75.5%	47.0%	26.0%
群馬県	59.8%	54.9%	65.1%	71.9%	24.6%	30.4%
埼玉県	38.8%	36.3%	20.2%	52.8%	37.3%	5.8%
千葉県	36.6%	28.2%	22.9%	49.7%	40.4%	10.3%
東京都	18.2%	13.2%	4.0%	28.1%	20.7%	9.9%
神奈川県	29.3%	26.3%	15.1%	46.7%	23.5%	▲0.4%
新潟県	84.8%	92.5%	70.6%	88.6%	36.8%	65.8%
富山県	31.6%	14.7%	78.6%	37.7%	▲38.2%	19.8%
石川県	58.9%	64.1%	13.4%	66.7%	122.7%	30.7%
福井県	57.3%	57.1%	63.5%	60.3%	20.7%	25.6%
山梨県	123.9%	136.3%	82.1%	183.4%	63.0%	87.4%
長野県	47.0%	46.8%	39.4%	55.2%	32.8%	17.7%
岐阜県	64.8%	61.7%	65.3%	76.7%	29.3%	40.8%
静岡県	49.9%	39.0%	42.4%	70.4%	30.4%	24.7%
愛知県	29.4%	22.5%	19.8%	42.7%	21.9%	9.0%
三重県	56.6%	69.7%	54.3%	62.5%	29.0%	32.8%
滋賀県	91.6%	112.7%	93.0%	96.4%	39.9%	55.0%
京都府	22.1%	24.2%	14.2%	31.6%	15.8%	9.4%
大阪府	17.8%	14.3%	0.8%	24.2%	23.1%	▲6.9%
兵庫県	27.7%	22.0%	21.2%	46.4%	18.7%	1.4%
奈良県	32.0%	36.2%	25.8%	38.0%	24.4%	7.1%
和歌山県	46.6%	63.4%	20.6%	66.5%	32.2%	19.4%
鳥取県	39.2%	45.7%	36.7%	40.2%	29.5%	13.2%
島根県	64.3%	59.4%	60.3%	74.0%	53.1%	57.3%
岡山県	42.9%	42.2%	48.1%	52.0%	23.1%	25.1%
広島県	39.8%	52.4%	27.7%	42.8%	33.4%	15.7%
山口県	41.8%	41.3%	45.0%	62.5%	13.1%	21.0%
徳島県	67.2%	75.4%	85.5%	65.5%	49.1%	53.2%
香川県	52.5%	55.3%	57.1%	69.3%	19.2%	28.4%
愛媛県	49.0%	43.4%	65.4%	65.2%	21.7%	28.0%
高知県	25.9%	24.7%	35.2%	30.2%	17.3%	5.5%
福岡県	26.1%	20.8%	25.8%	37.8%	19.4%	0.1%
佐賀県	88.6%	86.3%	102.6%	108.3%	39.0%	63.5%
長崎県	59.5%	36.5%	70.2%	94.8%	54.5%	44.7%
熊本県	50.7%	56.5%	58.7%	70.6%	10.5%	33.3%
大分県	55.1%	59.6%	71.4%	69.0%	25.7%	39.1%
宮崎県	39.0%	41.6%	32.7%	55.4%	16.3%	19.6%
鹿児島県	70.7%	71.2%	71.6%	103.0%	39.3%	47.5%
沖縄県	42.7%	48.7%	32.0%	53.9%	27.4%	18.7%
全国計	34.8%	31.2%	28.7%	48.8%	24.9%	13.6%

(資料) 総務省「市町村別決算状況調」から作成。

全国の市区の民生費及び歳出総額の2002年から2007年への5年間の伸び率をみると(表2)、歳出総額の伸び率が山形県と神奈川県のマナス0.4%から山梨県までの87.4%の範囲であるのに対し、民生費は大阪府の17.8%から山梨県までの123.9%となっており、都道府県すべてで民生費の伸び率は歳出総額の伸び率を大きく上回っている。

表3 市町村合併後の人口規模等に着眼した市町村合併の類型

類型	想定される典型的な地域	合併を通じて実現すべき目標	人口規模と関連する事項
1. 人口50万人超	複数の地方中核都市が隣接している場合 大都市圏において、複数の中小規模の市が隣接している場合	経済圏の確立 高次都市機能の集積 大都市圏における一極集中の是正 指定都市への移行による都道府県も含めたイメージアップ	指定都市
2. 人口30万～20万人程度	地方中核都市と周辺の市町村で一つの生活圏を形成している場合 大都市圏において、市街地が離れた複数の小面積の市が隣接している場合	都市計画、環境保全行政等の充実、保健所の設置など 中核的都市機能の整備 急激な人口増加への広域的な対応 都道府県全体の発展の中核となる都市の育成 中核市・特例市への移行によるイメージアップ	中核市(30万以上) 特例市(20万以上) 一般廃棄物処理((効率的なサーマルサイクルが可能な)300t/日規模の施設の目安:20～25万人) 老人保健福祉圏域(平均36万人) 二次医療圏(平均35万人) 広域市町村圏の実態(平均21万人)
3. 人口10万人前後	地方圏において、人口の少ない市と周辺の町村で一つの生活圏を形成している場合 大都市周辺において、人口の少ない市町村が隣接している場合	高等学校の設置や一般廃棄物の処理(焼却)など一定水準の質を有する行政サービスの提供 県下第2、第3の都市の育成による県全体の均衡ある発展	広域市町村圏の設定基準(概ね10万人以上) 消防の体制整備(10万人程度) 高等学校の設置(10万人以上の市) 一般廃棄物処理(焼却)(100t/日規模の施設の目安:7～9万人) 女性に関する施策を専ら担当する組織(課相当)の設置(10万人程度)
4. 人口5万人前後	地方圏において、隣接している町村で一つの生活圏を形成している場合	福祉施策等の充実(福祉事務所の設置等) グレードの高い公共施設の整備 計画的な都市化による圏域全体の発展 市制施行	市制施行の要件(5万人(合併特例4万人))(福祉事務所の設置等) 市町村障害者社会参加促進事業の単位「厚生省関係障害者プランの推進方策について(平成8年)」 特別養護老人ホーム2か所、デイ・サービス7か所、ホームヘルパー70人弱 環境政策一般部門の専任組織(課相当)の設置(3万人程度)
5. 人口1万人～2万人程度	中山間地域等において、地理的条件や文化的条件にまともりなど、複数の町村が隣接している場合 離島が、複数の市町村により構成されている場合	適切かつ効率的な基幹的行政サービスの提供	町村合併促進法(昭和28年)における標準(最低)規模(概ね8,000人) 中学校の設置(標準法による基準での最小:13,200人程度で1校)(1学校当たりの生徒数を480人(1学級当たり生徒数40人×12学級)とする等の仮定を置いた場合(当時自治省試算)) デイ・サービス/デイ・ケアの設置(新GP1.7万か所:7,300人程度に1か所) 在宅介護支援センターの設置(新GP1万か所:12,500人程度に1か所) 特別養護老人ホームの整備(最小規模50床を基準(なお、大都市、過疎地等では例外的に30床):2万人程度) 2万人ではデイ・サービス3か所、ホームヘルパー30人弱 建築技師の設置(1万人程度) ※新GP=新・高齢者保健福祉推進10か年戦略(新ゴールド・プラン) なお、保健福祉、学校教育といった基幹的な行政サービスを適切・効率的に提供するためには、少なくともこの「5 人口1万人～2万人程度」という類型の規模が期待される。

(資料) 平成11年8月自治省行政局「市町村合併の推進についての指針」

全国市区合計の民生費の上昇率は34.8%であり、内訳をみると、児童福祉費はこれを上回る48.8%である。社会福祉費と高齢福祉費は31.2%と28.7%となっているものの、いずれも歳出総額の上昇率である13.6%を大きく上回っている。

高齢化が進むほど、一般に民生費の増額が必須となる。歳出総額を圧迫し、その分だけ、総務費や土木費など、その他の費目が圧縮されたり、地方債務が増加したりしている。多くの市区では、急激な高齢化や少子化対策の必要性から適切な都市経営のための歳出バランスを失いかけ、新たな財政負担を許容せざるを得なくなっているものと判断されよう。加えて、この傾向は高齢化が続く限り、短期的な財政措置で解消されるものではない。ここに高齢社会における都市経営の難しさが凝縮しているとも言えよう。

いわゆる平成の合併が始まる1999年(平成11年)の自治省行政局による「市町村合併の推進についての指針」では、市町村合併による実現目標として、人口5万人前後では福祉施策等の充実(特別養護老人ホームやデイ・サービス、ホームヘルパー等の確保)、人口1~2万人では基幹的な行政サービスの提供(教育施設やデイ・サービス、デイ・ケアの設置、住宅介護支援センター設置、新ゴールド・プランの推進など)を掲げている。逆に言えば、こうしたサービスの実施には十分な資力の確保が必要であり、一定の人口規模の確保のために合併が必要ということである。

しかし、市町村合併支援本部が設置され(2002年)、具体的な支援策が詰められ明らかになるまで、合併の動きはなかなか進まなかった。2005年に市町村の合併の特例等に関する法律(合併新法)が施行されることによって、合併はようやく進み始めたが(前掲図4)、この背景には、急激な高齢化による財政負担の上昇圧力があつたはずである。高齢化対策のための合併が、皮肉にも高齢化の進行により促進されたが、都市部の高齢化が進み始めたことと、合併が様々な地域間の思惑から進まなかったことも相まって、合併による効果が薄められてしまった可能性がある。

4 | 人口高齢化による行政サービス度の低下

市町村が提供する高齢者福祉等の行政サービスに対する高齢者を含む市民の具体的な評価を得て、都市経営におけるジェロントロジーの姿を体系的に検討していくためには、当該市町村が実施した個別の満足度調査等に頼り、ケーススタディを行うしかない。残念ながら、全国レベルでこうした市民側からの評価をまとめた資料は今のところ存在しないからである。

しかし、ここでは、市町村へのヒアリングにあたっての参考資料や対象市町村選択の判断のために、日本経済新聞社の産業地域研究所が実施している2008年度(第6回)「全国市区の行政比較調査データ集(行政革新度・行政サービス度)」のうち、行政サービス度の指標を代替的に利用してみた。この調査の結果は、全国市区の「行政サービス度」のランキングとして、総合と分野別に掲載されるとともに、「日経グローバル誌」により一般に公開されている。

この指標は各市区の行政サービス度を、①「子育て環境」(10項目、60点)、②「高齢者福祉」(7項目、60点)、③「教育」(10項目、60点)、④「公共料金等」(5項目、60点)、⑤「住宅、インフラ」(6項目、60点)という5分野の合計点(300点満点)から総合と分野別に、偏差値により相対評価するも

のである。2008年度調査は、2008年4月1日現在（一部3月末分を含む）における状況を全国783市と東京23区を対象に行ったもので、調査用紙とインターネット調査、一部取材に基づいている。有効回答は723市と23区の計746市区で、回答率は92.6%である。この調査は市区の窓口担当者の理解と回答に基づくものである。しかし、1998年から隔年で実施され一般に公開されてきたことから、事実上、市民の検閲を受け、市民による暗黙の評価を得た指標とみなすことができよう。

「高齢者福祉」として採用されている7項目は、①介護保険の月額保険料（10点）、②高齢者1,000人当たりの特別養護老人ホームの総定員（5点）、③同高齢者向けグループホームの総定員（5点）④同デイ・サービスの総定員（5点）、⑤国民健康保険の保険料（10点）、⑥高齢者向けのサービスの実施（5点）、⑦人口1,000人当たりの病院・診療所の病床数（20点）である。

高齢者向けのサービスの実施とは、①介護保険の市町村特別給付事業（上乘せ・横出しサービス）、②65歳以上の介護保険の保険料の減免、③独自の老人医療費助成制度、④高齢者入院見舞金、⑤休職サービス、⑥高齢者向け福祉手当（医療費・住宅改善費助成を含む）、⑦シルバーパス（バス・電車等の運賃の減免から実施しているサービスを多く選択した場合に5点の評価となる。「住宅、インフラ」には、住宅関連の他、人口1人当たりの公園面積や人口1,000人当たりの図書館数と蔵書数、図書館の開館日数と開館時間が含まれ、高齢者の利便性とも関連している。

ちなみに2008年度調査による総合ランキングトップ10は、7位と8位に千葉県浦安市と埼玉県戸田市が入った他はすべて東京の市区が占めた。その後のランキングの多くは、大都市圏の市区が占めている。第1位は東京都三鷹市であり、前回調査でも2位となっていた。

高齢者福祉分野のトップ10では、第1位に東京都清瀬市がなったほかは、すべて地方都市が占めている。上記の5分野のうち、地方都市が上位を占めるのは、この高齢者福祉分野だけである。この分野で上位を占める市区は、総合ランキングの評価が総じて低いということも報告されており、5分野の評価ウェイトは同じであっても、実際の評点と相対性から、高齢者福祉の充実はむしろ他の分野を圧迫する結果になっている場合が多いものと判断される。

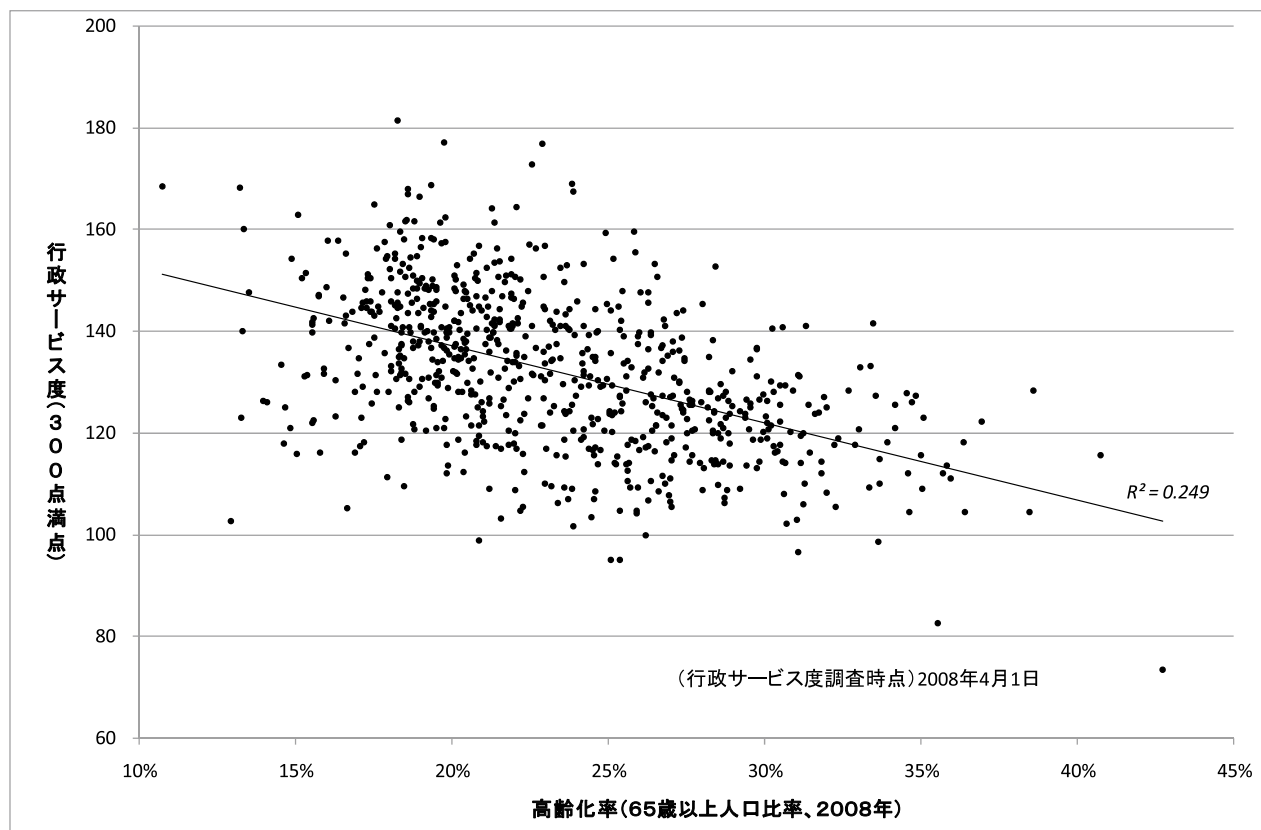
表4 2008年度行政サービス度のトップ10ランキング（総合及び高齢者福祉）

順位	総合ランキング			高齢者福祉分野ランキング		
	市区名	都道府県	総合得点	市区名	都道府県	分野得点
1	三鷹市	東京都	181.4	清瀬市	東京都	41.7
2	千代田区	東京都	177.0	鴨川市	千葉市	40.9
3	清瀬市	東京都	176.8	大牟田市	福岡市	40.8
4	荒川区	東京都	172.8	由布市	大分市	40.2
5	北区	東京都	169.0	天草市	熊本市	40.2
6	武蔵野市	東京都	168.7	東温市	愛媛市	39.8
7	浦安市	千葉県	168.5	青梅市	東京都	39.7
8	戸田市	埼玉県	168.1	赤平市	北海道	39.7
9	渋谷区	東京都	167.9	砂川市	北海道	39.4
10	台東区	東京都	167.5	鹿屋市	鹿児島県	39.4

（資料）日本経済新聞社産業地域研究所「2008年度（第6回）全国市区の行政比較調査データ集」から作成。

この全国市区の行政比較調査のデータによる行政サービス度と高齢化率との関係をみたところ（図9）、両者の関係はかなり弱いものの、高齢化率が高めの市区では行政サービス度が低下するという傾向がある。高齢化率が高めの市区では財政的抑制が働くため、高齢者福祉サービス以外の分野の達成度を引き下げると同時に、一般に高齢者福祉サービスへの財政配分を高めても、なかなか十分な高齢者福祉サービスを実施できる体制は確保しにくいという事情があるものと考えられる。

図9 高齢化による行政サービス度の低下



(資料)「住民基本台帳人口要覧」及び「2008年度(第6回)全国市区の行政比較調査データ集」から作成。

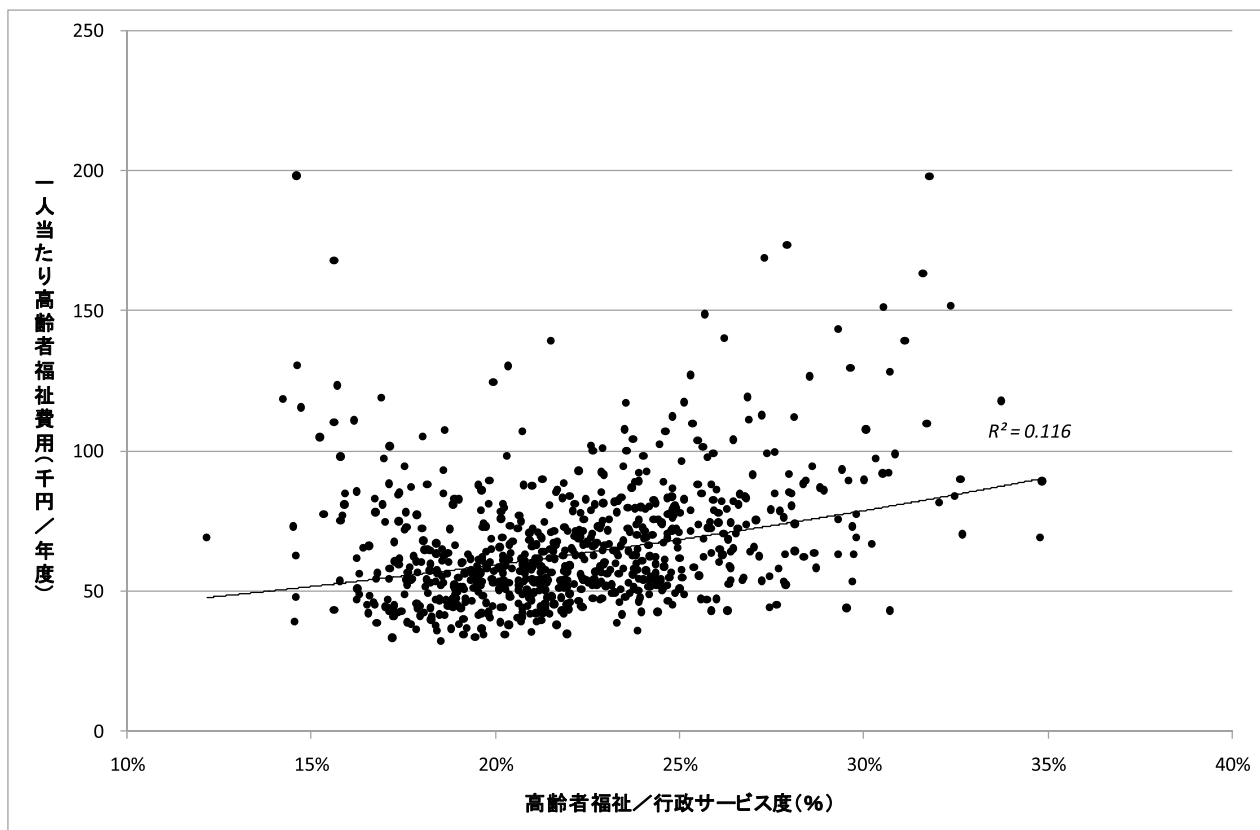
実際に、高齢者福祉サービス度自体を高めるためには、当該分野の財政負担を高めることが有効なのかどうか検討してみたい。このために、まず、高齢者福祉の水準を示す指標として、全国市区の行政比較調査データにおける行政サービス度(300点満点)に占める高齢者福祉度(60点満点)の比率を、高齢者福祉サービス度の指標として用いてみた。子育てや教育等、計5分野の評価も満点をとることはなく相対的に変化するため、実際には高齢者福祉だけでも実際の配点の限界である20%(60点/300点)以上のウェイトを占める場合がある。

実際には他にも考慮すべき衛生費などの費用があるが、市町村別決算状況調では高齢者分の費用区分がないため、ここでは高齢者福祉費と社会福祉費の合計を住民基本台帳人口で除し、一人当たり的高齢者福祉費として指標化してみた。

両者を比較してみた結果(図10)、一人当たり高齢者福祉費用が10万円程度を越す場合には、高齢

者福祉サービス度が高まる場合とさほどサービス度が高まらない場合の両者があり、全般的には5万円から10万円の範囲内で、高齢者福祉サービス度が優劣を分けている状況がうかがえる。そもそも、高齢者福祉費用をかければある程度はサービス度が高まるだろうが、都市経営における財政的制約があり、費用負担は一人当たり10万円程度で頭打ちになっている状況が想定される。限られた予算の範囲内で、いかに高齢者福祉サービス度（ここでは直接把握できないが高齢市民の満足度）を高めるかが、実際の都市経営では問われているものと考えられる。

図10 高齢者福祉費用と高齢者福祉サービス度との関係



(資料) 日本経済新聞社産業地域研究所「2008年度(第6回)全国市区の行政比較調査データ集」及び総務省「住民基本台帳人口要覧」、「市町村別決算状況調」から作成。

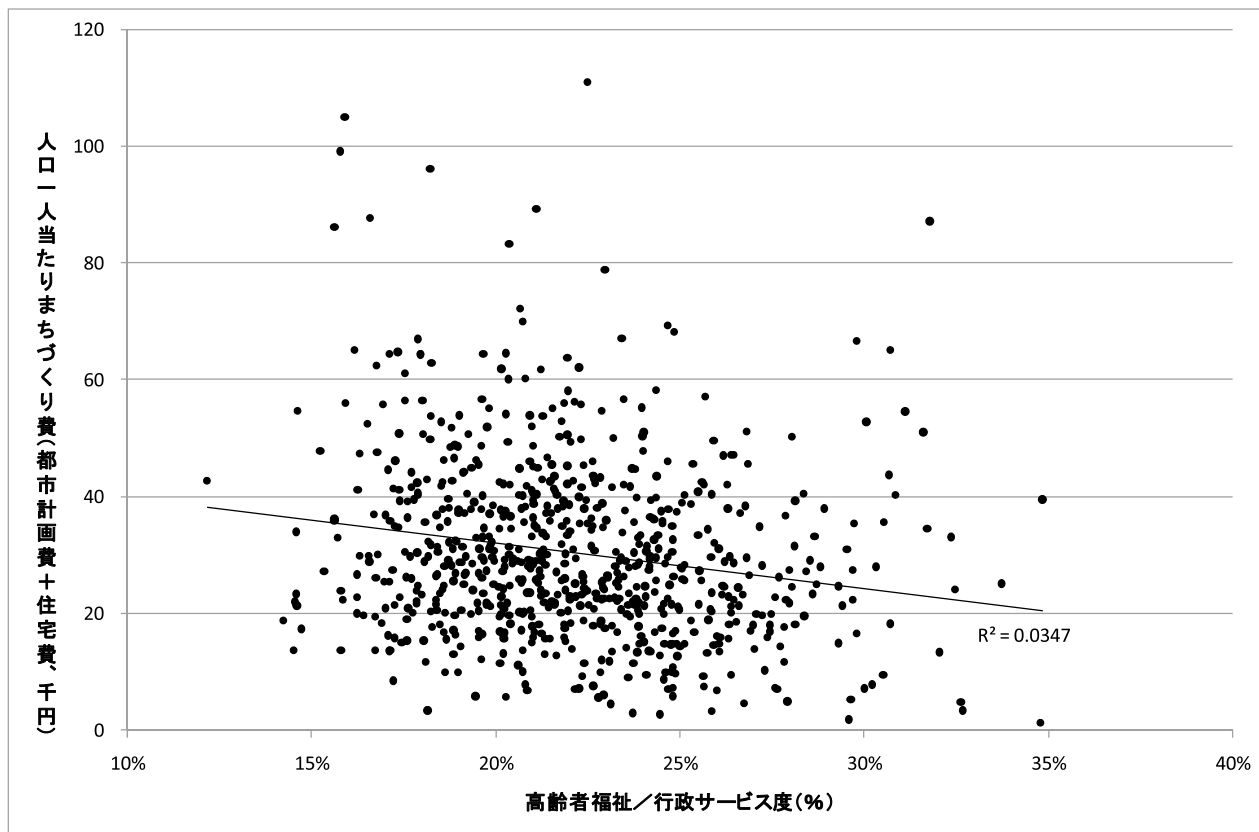
この指標の有効性を判断するために、直接的な関係は乏しいと考えられるものの、一人当たりまちづくり費用の支出と高齢者福祉サービス度との関係について検討した。ここで言うまちづくり費用とは、市町村別決算状況調の都市計画費及び住宅費の合計である。

結果として、一人当たりまちづくり費用と高齢者福祉サービス度との関係は認められなかった(図11)。本来は、都市計画費に含まれる街路費や公園費によって、高齢者による歩行の利便性や安全性が確保されたり、憩いの場が設けられたりするはずであるが、こうした点は、ここで用いた全国市区の行政比較調査における行政サービス度の項目としては設けられていても、高齢者福祉サービス度の評点項目には直接的に設けられていないためである。

高齢者等による交通や歩行のバリアフリーやユニバーサル化、安全の確保、空間的な生活のしやすさ

等は、ジェロントロジーから検索された既存研究⁽⁶⁾からしても、高齢者の生活を支え豊かにする重要な要素であることから、本来は高齢者福祉サービス度として加えられていることが望ましい。都市経営のジェロントロジー体系をヒアリング等から検討するにあたっては、こうした点も織り込んでおく必要がある。

図11 まちづくり費用と高齢者福祉サービス度との関係

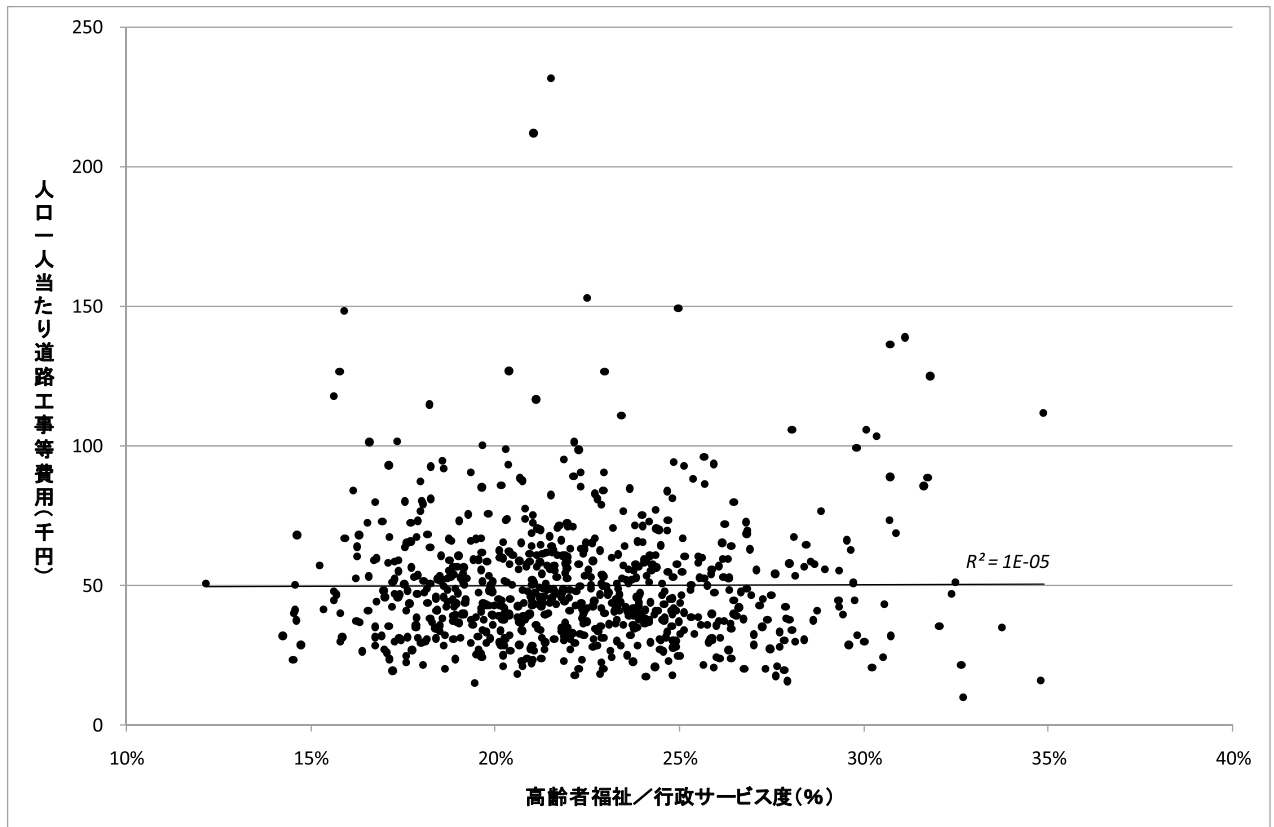


(資料) 日本経済新聞社産業地域研究所「2008年度(第6回)全国市区の行政比較調査データ集」及び総務省「住民基本台帳人口要覧」、「市町村別決算状況調」から作成。

同様に、一人当たり道路工事費用については、市町村別決算状況調の土木費(土木管理費、道路橋りょう費、河川費、港湾費、街路費)を住民基本台帳人口で除した指標と高齢者福祉サービス度との関係を見たが、両者にはまったく関連性がなかった(図12)。まちづくり費用と同様に、高齢者福祉サービスの指標には土木費関連が直接的に反映されていないことが大きいですが、実態からしても、こうした土木関連のインフラ費用と高齢者福祉施設との関係は薄いいため、間接的にも影響しにくいだろう。ここでは計測できないことであるが、現実のコミュニティ生活では道路整備による住宅地内の交通量増加や環境悪化などによって、高齢者にとっては負の効果を与える場合があるものと考えられる。

(6) 広瀬隆正(2009)やM. Valdemarsson et al.(2003)などがある

図12 道路工事費用等と高齢者福祉サービス度との関係



(資料) 日本経済新聞社産業地域研究所「2008年度(第6回)全国市区の行政比較調査データ集」及び総務省「住民基本台帳人口要覧」、「市町村別決算状況調」から作成。

さらに、試行として、一人当たり高齢者対策費(長寿対応費)と高齢者福祉サービス度との関係をみてみた(図13)。ここで言う一人当たり高齢者対策費は、市町村別決算状況調における民生費等の枠組みにはまることなく、高齢者福祉サービスに直接・間接に関連する社会福祉費及び老人福祉費、保健衛生費、街路費、公園費、住宅費、社会教育費を合計し、住民基本台帳人口で除したものである。

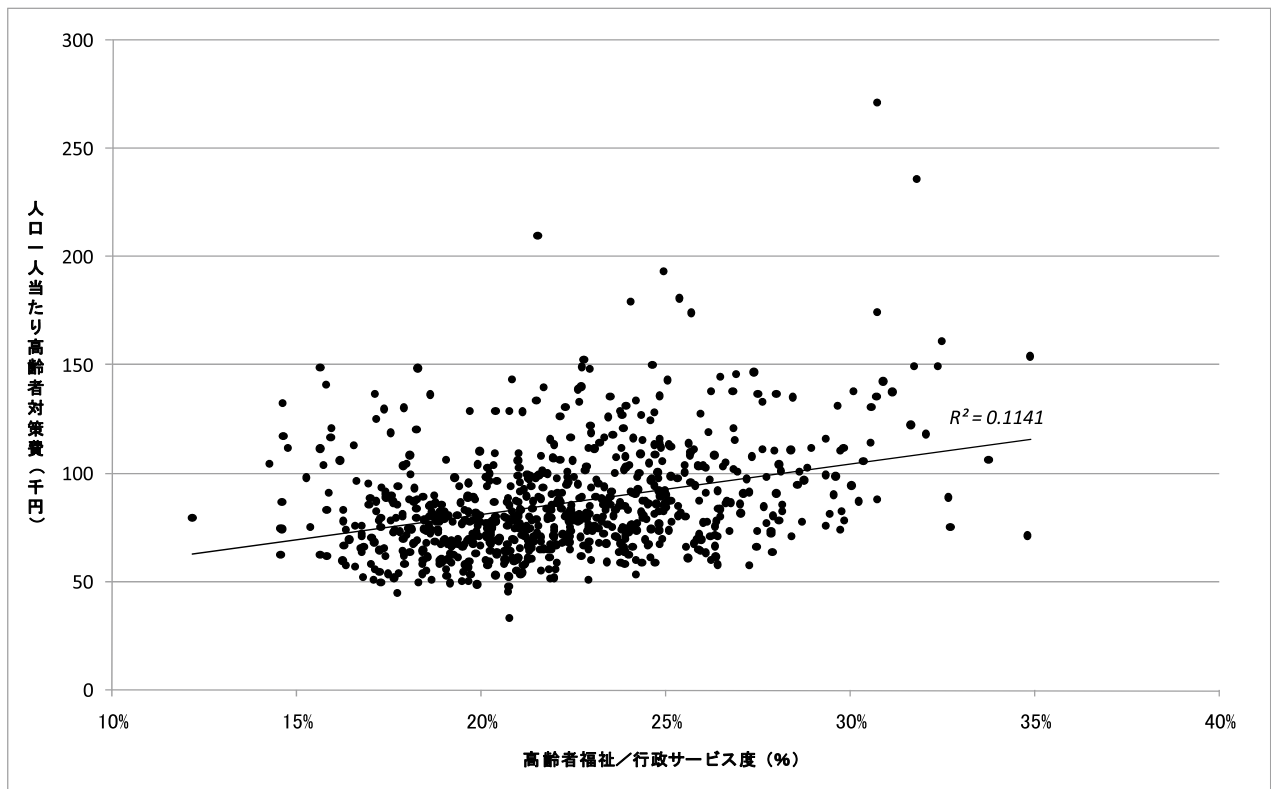
社会福祉費及び老人福祉費以外の費用項目とは直接的な影響はないはずであり、結果としても相関はないものの、右肩上がりの近似線から、これらの高齢者対策費の増加により高齢者福祉サービス度が増える傾向はありそうである。データに制約がなければ、こうした傾向はより明確に把握することが可能と思われる。

現実の都市経営の場においては、直接的な高齢者福祉費の投下だけが多数の高齢者を含む市民の満足度を高めるものではなく、間接的に与えられる上記の様な多様な行政サービスの調和あるいは適正化を図ることが重要と考えられる。

さらに、今後は一般市民における高齢者の割合が高まることや、現在も様々なボランティア・NPO活動の多くが高齢者によって行われている現実からすると、少なくとも健常な段階の高齢者の生き甲斐を支えるものとして、このような活動と行政との協働を評価する必要がある。都市経営にジェロントロジーの体系を導入していくにあたっては、行政サービスとして直接的投下される高齢者福祉費の効果に加えて間接的に投下される歳出の費用対効果、さらに高齢者自身によるボランティア・NPO活動が生み出す意義

や付加価値についても評価することを検討していく必要がある。

図13 高齢者対策費と高齢者福祉サービス度との関係



(資料) 日本経済新聞社産業地域研究所「2008年度(第6回)全国市区の行政比較調査データ集」及び総務省「住民基本台帳人口要覧」、「市町村別決算状況調」から作成。

3—— むすび～都市経営におけるジェロントロジーの意義と研究領域の体系化に向けて～

今から10年以上前の1998年の段階で、既に都市経営における長寿のあり方を考える「長寿社会における地方自治の健全な発展に関する調査研究委員会(座長:大森彌東京大学教授)」(以下、長寿社会研究会と略記)が開かれており、「高齢化は、大きなひずみを伴いながら進行しているため、地域的には既に国全体の平均よりもはるかに高い人口高齢化率になっている市町村もある。そうした市町村の中には、今後、人口高齢化率が極端に高くなった場合には、地域社会の存立基盤自体が崩れかねないと危惧される団体が存在する。その一方で、大都市等のコミュニティ意識の希薄な地域では、高齢者世帯やひとり暮らしの老人の増加が大きな社会問題になりつつある。」「高齢社会を迎えるに当たってのあり方等については、既に多くの識者や各種機関により調査研究が行われているが、地域社会、地方自治の観点から高齢社会にどう対応するかといった調査研究についてはほとんどなされていない。」という問題認識が掲げられていた。

筆者がその後の状況を検索するに、こうした地域社会の高齢化問題への対処は、急激な人口高齢化率の上昇や、速やかな市町村合併による財政基盤の確保という課題のもとに大きく包含されてしまったよ

うである。このため、都市の効率的な財政基盤を目指した市町村合併の議論にすり替わり、高齢社会における都市経営、高齢者が豊かに暮らせるような地域経営のあり方に関する主立った議論や研究は行われていないようである。既に我が国は世界における超高齢国家に移行していたにもかかわらず、この領域の研究は、1998年における先駆的な議論の段階からさほど進んでいないということになる。

そこで、当時の議論を参考に、都市経営や都市・地域政策という観点から、現状で把握した研究課題を整理するとともに、今後の取り組みの方向性について検討し、経過報告としたい。

1 | 長寿社会研究会の議論にみる課題と対応の方向性

長寿社会研究会では、さらに1987年（昭和62年）に当時の自治省がとりまとめた「21世紀の地方自治」を参照し、長寿社会における次のような課題を掲げている。

1. 長寿社会における課題

- ① 生産年齢人口に対する人口高齢化率の上昇に伴い、社会保障に要する経費が増大するなど、社会全体の扶養負担が重なる。
- ② 加齢による生理機能の低下等により、障害を持つ寝たきり老人や痴呆性老人等要援護老人の増加が見込まれる。
- ③ 労働力の高齢化が進むことにより、これに即応した労働システム等が必要となる。
- ④ 平均寿命の伸びに伴い、増加する老後期間の過ごし方が大きな社会問題となる。

これらは、いずれも地方公共団体の行財政に大きな影響を及ぼすものであるが、さらに地方自治や地域社会そのものにも、次のような影響を与えるものと懸念されるとしている。

- ① 人口高齢化率の高まりにより、地域社会の活力が低下する。人口高齢化率が極端に高くなった場合には、地域社会の存立基盤自体が崩れかねない。
- ② 高齢者世帯や一人暮らし老人の増加は、大都市等におけるコミュニティの連帯感の希薄な地域においては大きな問題となる。

2. 長寿社会の都市経営に関連するテーマ

こうした問題点に対応した施策の方向性としては、社会保障制度改革がまず掲げられているが、これについては他の研究に委ねたい。都市経営に関連するテーマを拾うと以下の通りである。

- ① 家族負担を考えた在宅サービスの導入。高齢者を住み慣れた居住地域から遠く離れた老人ホーム等に隔離収容するようなりロケーションは欧米では問題となっており、逆に高齢者本人の福祉を損なうものではないかという批判がある。
- ② 施設サービスに比べて相対的に立ちおくれている在宅サービスの拡充が必要。
- ③ 施設（病院）か在宅かという二者択一のサービス提供だけでなく、地域内で施設サービスと在宅サービスが相互に乗り入れる地域ケアの充実。
- ④ 保健・医療・福祉サービスの連携による一貫したサービスの提供（ディケア・サービス事業、

ショート・ステイや訪問誘導、医療やリハビリ、日常生活サービスなどを提供する医療と福祉（介護）の中間機能等の導入議論は既に現実のものとなっている。

- ⑤ 地域化・統合化・受け手志向のサービス。長寿社会における社会保障サービスは以下のように多様なニーズに対応する質の高い、きめ細やかな対個人サービスとして求められている。
 - ・住民に身近な地域の特性を生かしながら、きめ細かい地域主体のサービスが提供されること。
 - ・保健、医療、福祉の各サービスが個別ではなく、統合化されて供給されること。
 - ・画一的サービスでなく、住民のニーズに応じた多様なサービスが提供されること。
- ⑥ 民間活力の活用。従来、公的サービスの供給については、公的部門が主体となるべきという考えが強かったが、この背景には福祉サービスを救貧法的な考えの延長でとらえ、低所得者のみを対象とする考え方があった。高齢者は平均値ではとらえにくく、今後は生活実態（資産、所得、意識、自由時間）に応じたサービスのあり方が必要となる。
- ⑦ 医療・福祉サービスの分野では、民間部門あるいは行政と民間のパートナーシップによる比率が高まっている。公的部門による福祉は生活の基礎的部分の確保やセーフティネットとして整備する必要があるが、多くの領域においては公的部門、私的部門、地域社会の一層の連携協力を進めることができる。
- ⑧ 本格的な長寿社会においては、在宅福祉の充実や防災・安全対策の面からも、住民活動やボランティア活動を含む、地域コミュニティの役割が増えてくる。人間関係の希薄化や急激な高齢化による福祉ニーズの増大が予想されることから、相互扶助や会員による住民参加型在宅福祉サービスの普及を通じて、潜在化している地域社会の力を引き出す必要がある。
- ⑨ 地域社会の活力としての生き甲斐、高齢者による社会参加の仕組みを構築する。
- ⑩ 在宅介護の普及のためにも、住宅の質の向上を推進する。特に高齢者の利用に配慮した住宅の供給が必要。このため、高齢者による日常的な生活を可能とするノーマライゼーションの考え方により、高齢者の心身機能の低下を補完する設備が必要である。段差の解消や転倒防止用の手すり、介護機能、エレベーターの導入、緊急時通報システム等が考えられる。ケア付き住宅の供給も考えられる。
- ⑪ 高齢者が地域社会の一員として豊かに生活できるまちづくりが必要。交通機関の利便性の確保とネットワーク化、駅におけるスロープやエスカレーター、エレベーターの設置、ラッシュ時の混雑緩和、道路・広場での休息施設の設置等公共公益施設の構造や設備の改善、公園整備、緑化の推進、高齢者ドライバーのためのわかりやすい道路標識の整備等の促進が必要である。
- ⑫ コミュニティ・ネットワークのあり方の見直し。高齢者をはじめとする地域住民の社会参加を通じてコミュニティ・ネットワークを構築するために、文化施設やスポーツ施設の整備と利便性を高めること、学校等既存の区的施設や民有施設の開放、施設管理への住民参加、情報のシステム化、経験豊かな人材育成や登用機会の拡充、リスクをカバーし安心して支援活動を行えるようにする保険制度の充実、資金確保の仕組みづくりなどが指摘されている。これらは既に実現されていたり、現在も課題として掲げたりすることができる。

2 | 今後の取り組みについて

上記1 | を念頭に置きながら、引き続いて、次のような取り組みを行うこととしたい。

- ① 都市経営におけるジェロントロジーの体系化を目指した全体的な取り組み方針として、地域の特性に応じて、高齢者を含めた市民の満足度を、限られた予算内で向上させていくためのリソースの最適配分に関する研究を行いたい。これは個々の市町村の都市経営に対する住民の満足度調査や当該市町村における予算配分等のケーススタディに基づいて行うものである。

現実には資金や人材などのリソースが市町村単位では限られていることから、NPO・ボランティア活動等を通じて施策効果を高めることや、コミュニティにおける住民同士のきめ細やかな対応を促すことによって、高齢市民に対する行政サービスの確保や質的向上を目指しているものと考えられ、実際にどのような取り組みを行っているのかを当該市町村やNPO・ボランティア活動団体にヒアリングすることによって確認する。

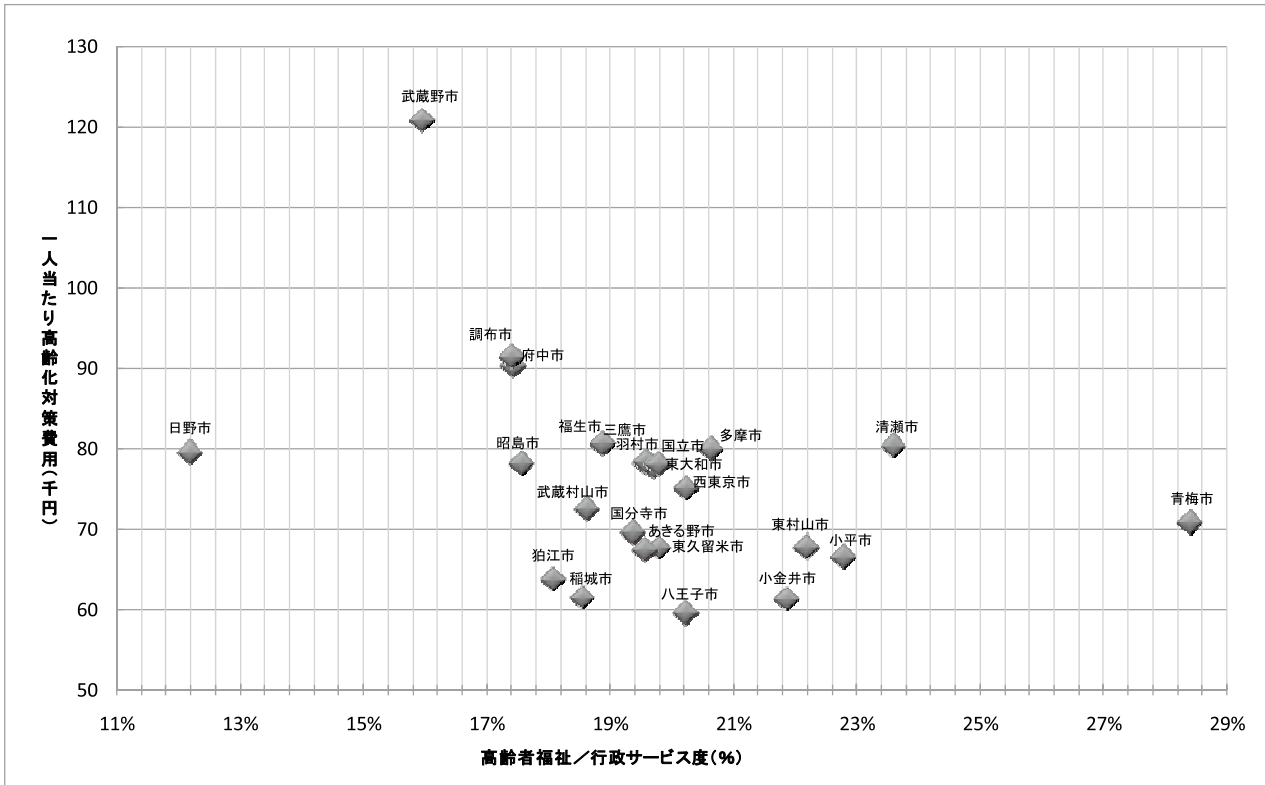
ヒアリングの対象とする市町村は、ここで採用した総務省の「市町村別決算状況調」や「全国市区の行政比較調査データ集」の更なる分析に基づいて選択することになる。

図14は、図13のうち、東京都の各市だけを選び、具体的な市名を付記したものである。武蔵野市は「2008年度全国市区の行政比較調査」において、行政サービス度では全国第6位にランクされており、1人当たり高齢化対策費用（関連投資も含んだもの）では12万円を超え、この中では最も高額な投資を行っているが、行政サービス度における高齢福祉サービス度の相対的な水準は日野市に次いで低位ランクにある。逆に、青梅市は、1人当たり高齢者対策費用は7万円程度でありながら、高齢者福祉 / 行政サービス度 (%) では最も高い水準にある。三鷹市は高齢者福祉 / 行政サービス度 (%) では19%弱であるが、1人当たり高齢者対策費用は8万円強にとどまり、全体の行政サービス度で全国第1位にランキングされている。清瀬市は同じく8万円強の高齢者対策費用により、23%超の高齢者福祉 / 行政サービス度 (%) を得ており、高齢者福祉分野のランキングでは第1位であると同時に、行政サービス度の総合ランキングでも第3位を獲得している（前掲表4参照）。

このように、東京都の市部だけを見ても、各市における高齢化に対応した都市経営のあり様には大きな違いがみられる。したがって、このような違いがなぜ生じているかを個々の事例のヒアリングから具体的に見だし、都市経営における特徴を見いだすことが重要な課題となる。

技術的には、各都市の一般データや高齢化に関するデータに基づいてクラスター分析を行い、各クラスターを代表する市区をヒアリング対象として選択する方法も考えられよう。

図14 東京都の各市における高齢者対策費用と高齢者福祉／行政サービス度との関係



(資料) 日本経済新聞社産業地域研究所「2008年度(第6回)全国市区の行政比較調査データ集」及び総務省「住民基本台帳人口要覧」、「市町村別決算状況調」から作成。

- ② 次に、機能的な観点からの体系化に向けた私案・現状案としては、(a) 高齢者への直接的な公共・民間サービスの充実、(b) 市民やNPO・ボランティアなどによるコミュニティ・ネットワークの活用と充実、(c) 高齢者を含めた市民全般に対する社会生活の利便性や安全性を提供するまちづくりの推進—というように(図15)、都市経営のジェロントロジーとして想定される枠組みを整理することが考えられる。

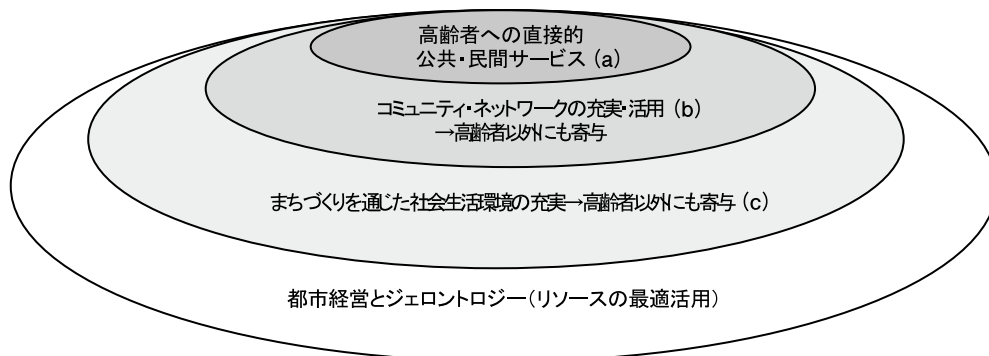
高齢者に対する直接的な公共・民間サービスの状況(a)については各市区の取り組みや民間企業の進出状況から把握できよう。

市民やNPO・ボランティアなどによるコミュニティ・ネットワーク(b)については、次のような視点が考えられる。

- 市区内のコミュニティセンターや町会、老人会、PTA、近隣組織などは、高齢化するコミュニティの中で、どのような役割を果たしているのか。ボランティア団体、NPO等は同様に、どのような役割を果たしているのか。行政側はどのようにこれらの団体を支援しているのか。
- 都市経営における高齢者の見識の活用や生き甲斐を高める方策として、コミュニティの中でどのような活動が行われているのか。
- ・地域における大学等と連携した社会教育や文化教育へのアクセス確保、高齢者のリソースを活かした教育機会への参画や、

- ・過去の記憶に基づく景観整備やまちの遺産の再生、高齢者が生きてきた地域社会の姿や歴史をとどめることができる街づくり、子どもたちと交流し継承していく事業など状況等々。

図15 都市経営における機能面からのジェロントロジー体系 (イメージ)



(資料) 筆者作成。

高齢者を含めた市民全般に対する社会生活の利便性や安心・安全を提供するまちづくりの推進(c)については次のような視点が考えられる。

- コンパクトシティ推進策の現状。超高齢社会における都市経営のためには、都市内の諸機能への高齢者等によるアクセスの利便性や安全性の一層の向上のために、バリアフリー化やユニバーサルデザイン化、緑化を進めるとともに、環境に優しいコミュニティバスの運行だけでなく、住宅地内におけるきめ細やかな移送サービスの確立、広く安全な歩道や自転車専用道・ゾーンの整備、駐輪場の確保による路肩駐輪の解消など、総じてコンパクトシティ化に向けた研究課題がある。M. Valdemarsson et al. (2003) は、スウェーデンにおいて高齢者が日常的な訪問先として最大の関心をもつのは複合的な商業施設(デパート等)であるが、最も重要なのはそこに至るまでのアクセスの容易性と安全性の確保にあるとしている。こうした施策と成果をみる必要がある。
- 健全な状態の高齢者が、健全ではなくなった場合の、まちづくりからみたセーフティネットの確保状況。高齢化による不安を緩和し、将来への希望と期待を持ち続けるためのセーフティネットとしては何が必要なのか。従来の年金等の社会保障制度や高齢者福祉・介護施策の充実の他に、どのような制度の導入が求められ、実施されているのか。地域内における円滑な住宅・土地資産のリロケーションや運用、リバースモーゲージによる流動化、一定の規模を持つ個人の持家をデイ・ケア施設に転換する事業事例などが想定される。

以上、現段階における今後の取り組み方針や視点を示したが、これらは今後の調査の進展に応じて順次更新していくことになる。今後、様々な形の都市経営に触れることを楽しみに、本調査を続け、報告したい。

(その2に続く)

【参考文献】

- 荒井良雄 (2007) 「大都市圏における人口高齢化と住宅地の持続性」 東京大学大学院総合文化研究科
広域科学専攻広域システム科学系教授
- 石川岳男 (2009) 「中山間地域と市街地を含んだ都市自治体のマネジメント」 浜松まちづくりセンター長
- 木村清一 (2007) 「千葉県柏市における高齢者施設の現状と課題」 柏市保健福祉部次長
- 栗山隆治 (2006) 「人口減少社会を幸せに生きるために」 カフェ KURIKURI 経営、地域開発 2006.6
- クルーム洋子 (2007) 「米国 (ノースカロライナ) の高齢化：現状と対策」 元ノースカロライナ州高齢化
対策局・ジェロントロジー寄付研究部門客員研究員
- 下平尾勲 (2006) 「広域合併と地域経営」 福島学院大学教授
- 白波瀬佐和子 (2007) 「地域高齢者調査の手法」 東京大学人文社会系研究科社会学専門分野准教授、
地域開発 2009.12
- 地方自治政策研究会 (1998) 「地域社会と高齢化」 株式会社ぎょうせい
- 内閣府 (2009) 「平成 21 年版高齢社会白書」
- 中川智之 (2006) 「人口減少時代の地域開発－郊外住宅団地の再生に向けて」 (株) アルテップ取締役・
チーフマネージャー
- 日本経済新聞社産業地域研究所「2008 年度 (第 6 回) 全国市区の行政比較調査データ集 (行政革新
度・行政サービス度)」
- 広瀬隆正 (2009) 「コンパクトシティの理念と政策」 富山市副市長、地域開発 2009.12
- 牧野篤 (2007) 「シニア社会を支える担い手づくり－オーバーアチーブな関係から生まれるもの」
東京大学大学院教育学研究科教授
- 宮内康二 (2007) 「東京大学総括プロジェクト機構ジェロントロジー寄付研究部門初年度の取り組み－高齢
者・高齢社会に関する全学を挙げた教育・研究プロジェクトの立ち上げ」 ニッセイ基礎研究所
- 藻谷浩介 (2005) 「コンパクトシティの本質と戦略」 日本政策投資銀行地域企画部
- Carolyn Norris-Baker and Rick J. Scheidt (1991) “A Contextual Approach to Serving Older Residents
of Economically-threatened Small Towns” Kansas State University, Journal of Aging Studies
- M. Valdemarsson et al. (2003) ” Preferences and frequencies of visits to public facilities in old age—
a pilot study in a Swedish town center,” Department of Clinical Neuroscience, Division of
Occupational Therapy, Lund University, Archives of Gerontology and Geriatrics 40 (2005)
15-28
- Robert C. Atchley and Amanda S. Barusch (2005) ” Social Forces and Aging, An Introduction to
Social Gerontology,” 宮内康二編訳、(株) ニッセイ基礎研究所ジェロントロジーフォーラム監訳、
邦訳題「ジェロントロジー～加齢の価値と社会の力学～」(株) きんざい