



超高齢社会の都市経営における ジェロントロジー導入に向けて



社会研究部門 上席主任研究員 篠原 二三夫

fshino@nli-research.co.jp

1—はじめに

超高齢社会は、地方公共団体による都市経営にも深刻な影響をもたらしている。高齢者の急増は、社会福祉分野における行政支出の拡大を通じて、地方公共団体の財政に大きな負担を与えている。このため、その他の行政サービスのための支出を抑制する傾向が強まり、高齢者自身も含め、結果として、市民は豊かな生活を実感することができない状況に直面しつつある。こうした状況下で必要となるのは、高齢者の社会参加や生産性を維持し、高齢者自身が一般市民と共に生き甲斐を実感できる地域の仕組みづくりであると考えられる。社会福祉サービスをただ拡大しただけでは、高齢者を含めた市民の豊かさの実現にはつながらない。

筆者は、かかる問題意識から、超高齢社会における都市経営のあり方にも、クラーク・チベットやロバート・アッチェリー^(注1)などが提唱するジェロントロジーの導入を進めるべきと考えている^(注2)。本論では、都市経営における体系的なジェロントロジー導入に向けた研究を進めるにあたり、最初に、我が国の地方公共団体における人口高齢化と都市経営の現状をデータに基づいて把握し、問題の所在を再認識することとしたい。

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

2008年10月1日現在の日本の総人口は1億2,769人である。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、総人口は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。

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（2008年22.1%）は上昇を続け、2015年には26.9%（4人

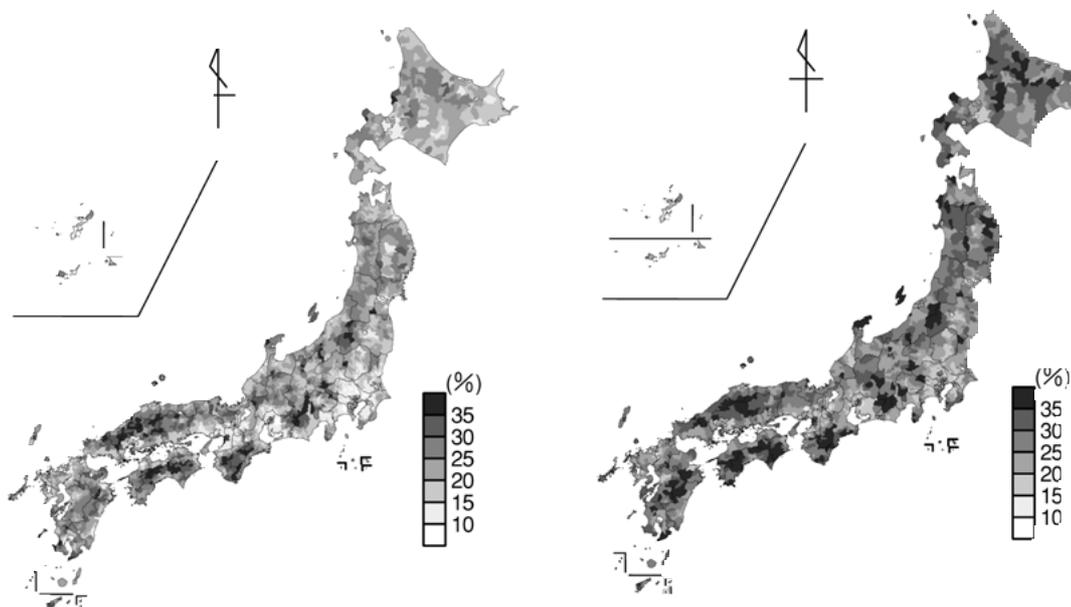
に1以上)となり、2035年には33.7% (3人に1人)となる。このまま推移すれば、65歳以上の人口高齢化率は2055年には40%を超え、我が国は、未だ世界が経験したことのない水準の超高齢社会を迎えることとなる。

2 | 人口高齢化の地域的動向

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の分布を日本全国に示した(図表-1)。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囲が拡大している。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。

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を超える市町村数が合併により約1,800まで減少したことも、高齢化の範囲拡大の要因である。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ことに加え、高齢化率の高い町村部同士が合併した事例も多いことから、全国的に高齢化の範囲が拡大している。

【図表-1】市町村別人口高齢化率の推移 (左1998年 → 右2008年)



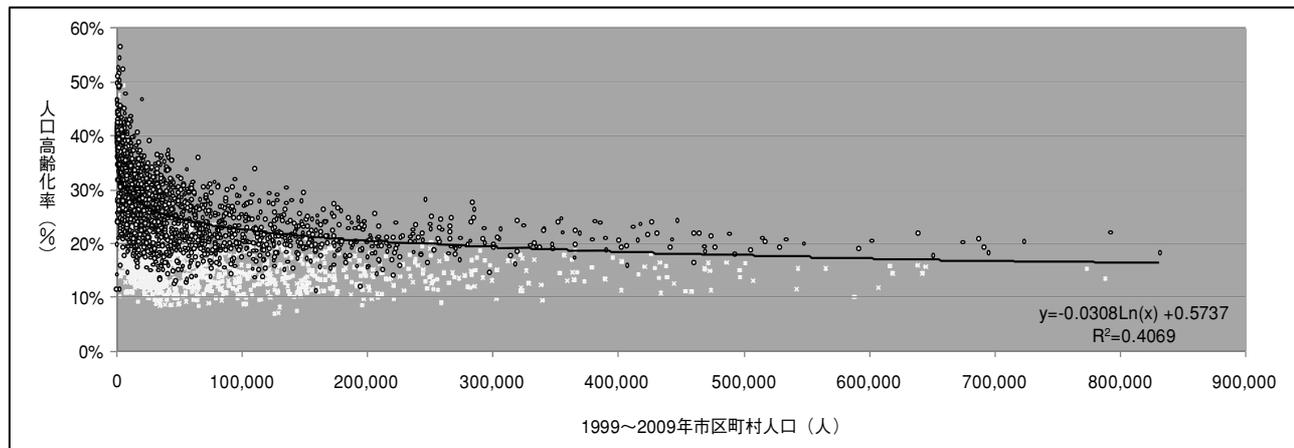
(資料) 総務省「住民基本台帳人口要覧」より作成。作図はMANDARAを利用。

2009年における市町村人口規模と当該市町村の高齢化率との関係を見ると(図表-2)、人口規模の小さな市町村の高齢化率は高めという逆相関の傾向がみられる($R^2=0.41$ 対数曲線)。また、人口高齢化率の人口規模による分布は、1999年時点(白色×マーカー)では10%前後から50%の範囲にあったものが、10年後の2009年時点(黒色○マーカー)では10数%から60%と全般的に上方にシフトしている。これには上述のとおり、市町村合併も強く影響している。

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、地方の中山間部等を中心とする都市経営が難しい町村部同士による非効率な合併も数多く行われている。政治的思惑によって、適切な合併が速やかに実現できずに高齢化が進行してしまった事例もあると思われる。こうした中山間部等における市町

村では、一時的には議会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、都市経営は一層難しくなるものと考えられる。

[図表-2] 都市人口規模と高齢化との関係: 1999年(白色)～2009年(黒色)(2009年)

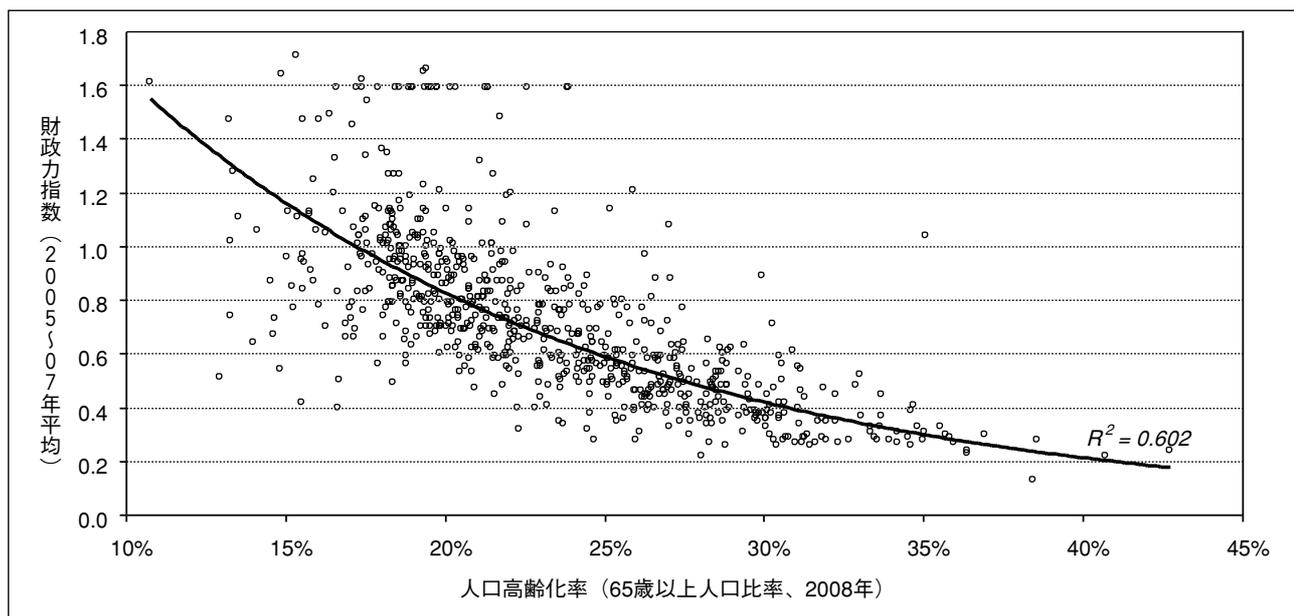


(資料) 上記図表-3及び5は総務省「住民基本台帳人口要覧」より作成。

3 | 人口高齢化による都市財政の問題

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^(注3)(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高齢化率との関係を比べてみた(図表-3)。この結果、両者には逆相関関係(R²=0.60、指数曲線)が認められ、高齢化が進んだ都市の財政状況は一般的に悪化するという傾向が読み取れる。ここでは規模が小さく地方部に多い町村を除いた市区だけを分析の対象としたため、都市の規模による非効率性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ことがわかる。

[図表-3] 高齢化の進展による都市財政の悪化



(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。

さらに、高齢化と都市経営の関係について財政面から具体的にみてみよう。市町村別決算状況調により、全国市区の民生費合計（社会福祉費計＋老人福祉費計＋児童福祉費計＋生活保護費計）及び歳出総額の2002年から2007年までの伸び率をみると、歳出総額の伸び率は全国で13.6%（山形県と神奈川県マイナス0.4%から山梨県の87.4%の範囲）であるのに対し、民生費の伸び率は34.8%（大阪府の17.8%から山梨県の123.9%の範囲）に達しており、民生費の伸び率は全都道府県において歳出総額の伸び率を大きく上回っている。

このように、高齢化が進むほど、一般に民生費の増額が必要となる。この結果、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、財源確保のために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、新たな財政負担を抱えざるを得なくなっている状況がうかがえる。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。

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を頼りに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ためである。

しかし、高齢者福祉サービスを含めた行政サービスに対する評価指標として、日本経済新聞社の産業地域研究所が1998年（第1回）から2008年度（第6回）まで隔年で実施している「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）」が一般に公表されていることから、このうち「行政サービス度」の指標を代替的に利用し分析を行うこととしたい。この調査の結果は、全国市区の「行政サービス度」のランキング情報として「日経グローバル誌」に掲載されている。

この調査で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）に基づいて、総合と分野別に、偏差値を用いて相対評価している。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回答に基づくものである。しかし、1998年から継続的に一般に公表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とする。

「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^{（注4）}（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。

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位を占めていた（図表-4）。

高齢者福祉分野のトップ10では、東京都の清瀬市が第1位になったほかは、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が報告されており、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思われる。

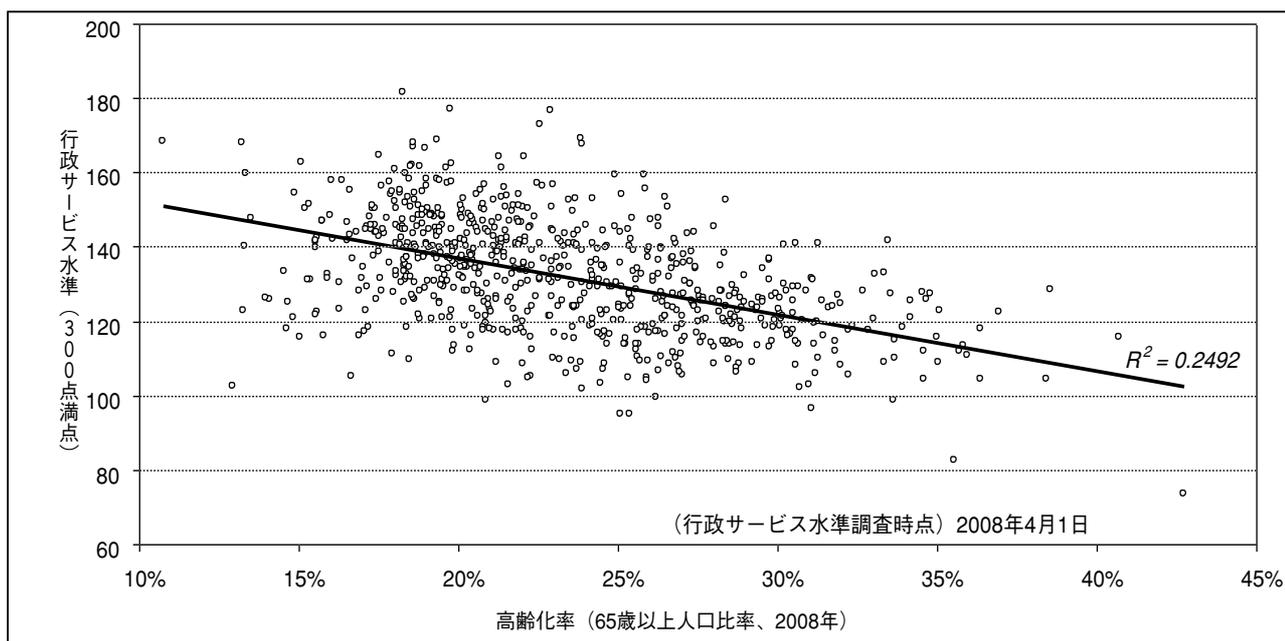
〔図表-4〕 2008年度行政サービス度のトップ10ランキング（総合及び高齢者福祉）

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	千葉県	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見ると（図表-5）、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、十分な高齢者福祉サービスを実施する体制までには行かないという事情があるのだろう。

〔図表-5〕 高齢化による行政サービス度の低下

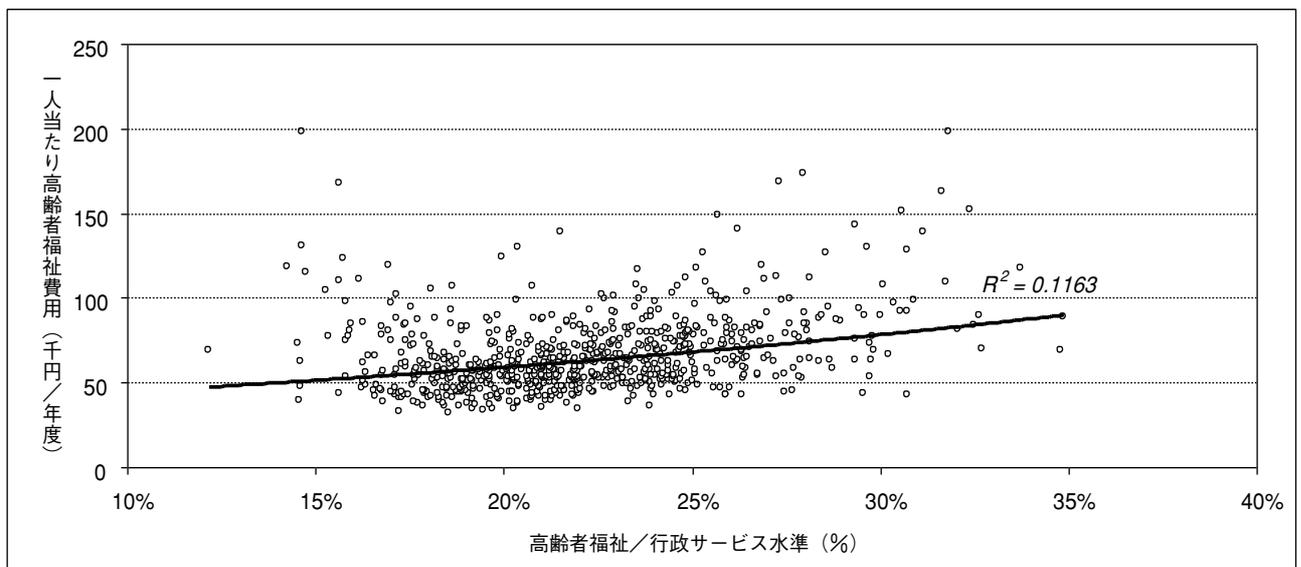


（資料）「住民基本台帳人口要覧」及び「2008年度（第6回）全国市区の行政比較調査データ集」から作成。

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を検討してみたい。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の指標とした。子育てや教育等、計5分野の評価は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からである。この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、一人当たり高齢者福祉費として指標化してみた。

両者を比較した結果（図表-6）、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評価の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うかがわれる。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。

【図表-6】 高齢者福祉費用と高齢者福祉サービス度との関係



（資料）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。

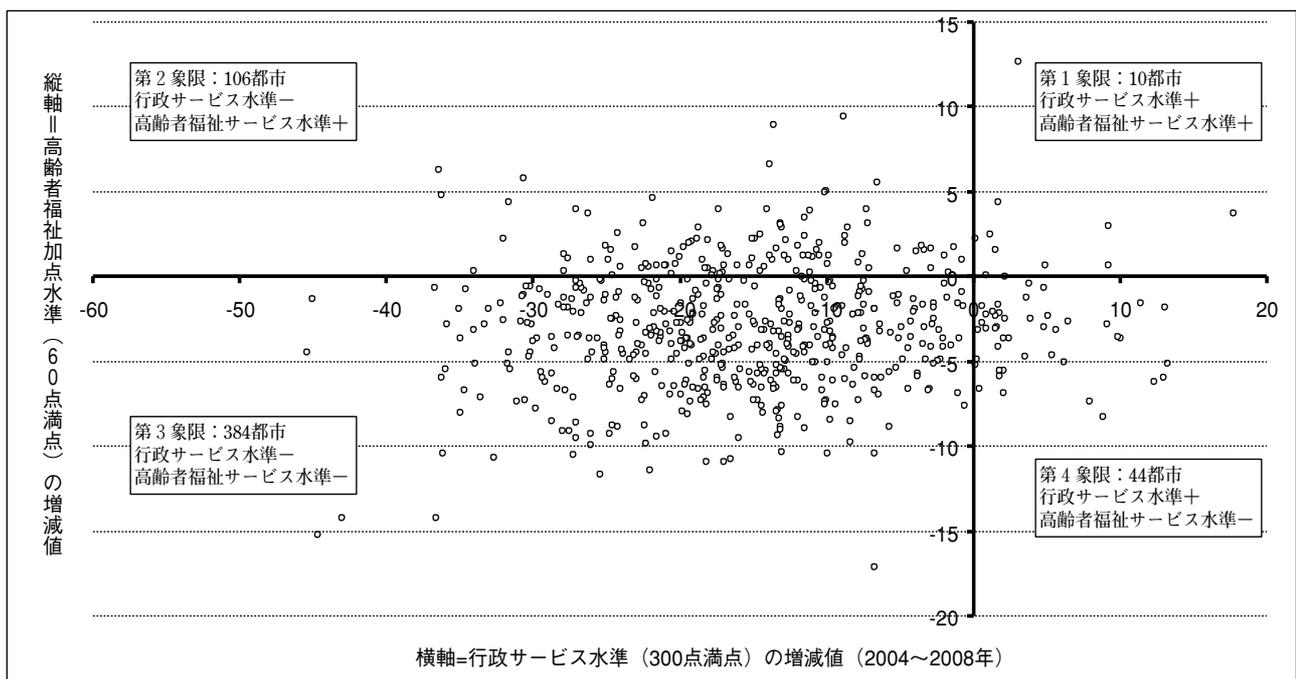
3—むすび ～都市経営におけるジェロントロジー導入に向けて～

今から10年以上前の1998年の段階で、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、「高齢化は、大きな歪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。～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」等々の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、市町村合併による財政基盤の確保という課題に姿を変え、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向けた議論や研究はほとんどみられない。我が国は、世界における超高齢社会のトップランナーであるにもかかわらず、この領域の研究についてみると、1998年における先駆的な議論の段階からほとんど進んでいないということになる。

こうした状況を反映してか、先の行政サービス度の指標について、各市区におけるほぼ類似した評価指標による2004年調査から2008年調査にかけての評価点の増減分をみると、昨今の厳しい経済状況の中で、行政サービス水準と高齢者福祉サービス水準とが共に低下した都市群が最も多い（図表－7、第3象限）。高齢者福祉サービス水準は上昇したものの、行政サービス水準が低下した都市は次に多い（第2象限）。高齢者福祉サービス水準は低下したものの行政サービス水準は上昇した都市群は54都市あり（第1と第4象限）、そのうち高齢者福祉サービス水準が維持されたか共に上昇したのは、2

〔図表－7〕 行政サービス水準と高齢者福祉サービス水準の増減（2004年と2008年の対比）



(資料) 日本経済新聞社産業地域研究所「2004年度及び2008年度全国市区の行政比較調査データ集」による。

時点の調査における有効回答都市のうち、花巻市と成田市、清瀬市、札幌市、黒部市、高知市、勝山市、厚木市、千代田区、和光市の僅か10都市のみである（高齢者福祉サービス上昇幅順）。

しかしながら、筆者はこの僅かな第1象限の都市群、あるいは第2象限や第3象限との境目に位置する都市群の中にこそ、超高齢社会を切り抜ける、都市経営のジェロントロジーとして位置づけるべき、都市経営のあり方を示す情報があるものと考えている。

最初に述べたとおり、超高齢社会における豊かさを市民全般に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、財政支出の適正な配分に加え、行政と民間企業や市民組織の参画を含めた協働等、効率的且つきめ細やかな取り組みが必要となるはずである。引き続いてこれらの都市群について、事例分析を進めることとしたい。

-
- (注1) Robert C. Atchley and Amanda S. Barusch (2005) “Social Forces and Aging, An Introduction to Social Gerontology” (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)きんざいを参照。
- (注2) 本論は、ニッセイ基礎研究所所報2010年春号Vol.57に掲載した「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既存研究領域の体系化に向けて（その1）」のデータ部分を中心に加筆・再編したものである。本年度内に地方公共団体の事例分析に基づく都市経営のジェロントロジー論（その2）をまとめる予定である。
- (注3) 財政力指数は基準財政収入額を基準財政需要額で除した数値の過去3年間の平均値。基準財政収入額と基準財政需要額は、各々、地方公共団体が標準的な税の徴収を行った、標準的な行政を行ったという前提条件のもとに計算された歳出額。
- (注4) 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退職サービス、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ー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。