平成22年度行政課題研究会報告

彩の国さいたま人づくり広域連合では、自治体が直面する、あるいは今後予想される行政課題について、 有識者とともに問題点を明らかにし、今後の方向性や解決策を検討する行政課題研究会を実施しています。 今年度は、日本社会事業大学准教授の平野方紹氏の御指導の下、県及び市町村職員11名が4日間の研究 会を通じ、「超高齢社会」を迎える埼玉県内の自治体に求められる政策案を検討しました。

研究会では、埼玉県総務部統計課の御協力により作成した「市町村別世帯数将来推計」を活用して、埼玉県及び県内市町村における住民の高齢化がどう進むのかを分析しました。その結果を基に埼玉県内に存在し得るモデル都市を2団体設定し、その自治体で発生する課題を探り、今後行政に求められる政策案を検討しました。

以降は、研究会を通して参加者がまとめた研究報告書を掲載します。

渡邊由美子

超高齢社会に挑む自治体政策

平成22年度行政課題研究会

日本社会事業大学社会福祉学部准教授 平野 方紹

埼玉県健康づくり支援課	荏原	美恵	白岡町街づくり課	近藤	徹
鳩ヶ谷市高齢者支援課	白藤	正博	所沢市中心市街地整備課	利根川	恵美
埼玉県立朝霞西高等学校	平田	拓志	埼玉県福祉政策課	福島	哲也
鴻巣市子育て支援課	古川	昌子	埼玉県川越比企地域振興センター	古川	由夏
三郷市立しいのみ学園	前川	浩司	埼玉県用地課	村上	慎

1 テーマと研究方法

三郷市ふくし総合相談室

(1) 自治体の存亡にかかわる政策課題としての 「超高齢社会」

「超高齢社会」を考えるといっても、わが国は既に世界でも有数の高齢社会になっているものの、埼玉県はいまひとつその実感がなかった。それは、これまで埼玉県は全国でも高齢化率の低い「若い県」と言われ、子育て中の若い世代の夫婦が多く、活気のある県というイメージであったからであろう。それがこの21世紀に大きく変わろうとしている。しかもその高齢化のスピードは、全国で最も速いと予測されており、この十数年の内に、高齢化は全国水

準を遙かに超えるまでになると見込まれている。

しかし、少なくない自治体で、ともすれば高齢社会対策=介護高齢者対策、あるいは老後保障=所得保障として、高齢社会対策は福祉部門の問題と位置付けられる傾向にあったことは否めない。だが、こうした高齢化は単に人口構造が変わるということだけではなく、産業構造や生活基盤のあり方、ひいては自治体の存亡にまで大きく影響すると考えられている。例えば、福祉部門だけでなく、都市計画や産業政策、教育などその影響は広範な行政分野に及んでおり、自治体全体で取り組むことが求められている。そこで、「超高齢社会」を自治体の福祉政策課題としてではなく、総合政策課題としてとらえて、

今後の自治体政策のあり方を探ることとした。

(2)後追い型政策から開拓型政策への転換

超高齢社会は、今現在、自治体が直面している事態ではなく、予測される「近未来」である。そんなこともあって、事態が深刻化した段階で取り組めばという「後追い型」政策展開への姿勢が垣間見られる。しかし、問題が深刻化してから取り組んだのでは、既に手遅れであり、問題解決への労力は多大となる。推移を先取りして先手を打つ「予防的」政策が効を奏することは論を待たない。超高齢社会への対応は、こうした自治体の政策展開の姿勢の転換を求めている。そこで、政策そのものの検討だけではなく、事態の推移を先読みして、事態をマイナスからプラスに転じる開拓型の政策形成スタイルの開発を探ることとした。

(3) 新たな研究手法としての「エリアスタデイ」 の導入

近年のヨーロッパの社会科学研究では、「エリア スタデイ」という研究手法が広がりつつある。これ は地域社会を、その学問領域で縦割りにして、断片 でとらえるのではなく、地域全体を総合的に、また 動態的にとらえようとする手法である。今回は、近 未来を予測し、その変化を先読みして政策立案する ため、このエリアスタデイの手法を用いて研究を進 めることとした。具体的には、埼玉県内の高齢化動 向などを分析した上で、埼玉県内の市町村の傾向を 有するモデル都市を「合成」し、そこに県内の推移 を落とし込むことで、超高齢化がどのような変化を 自治体に及ぼすのか、それにどのように対応するの かを検討した。従来の政策研究と異なり、自治体を 合成する中で、その地域社会全体を視野にした議論 が可能となり、また推移をよりリアルに実感するこ とが可能となった。

2 埼玉県の高齢化

(1) 高齢化する埼玉県

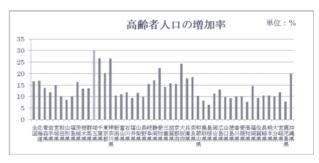
国立社会保障・人口問題研究所(以下「社人研」

という。)の「日本の都道府県別将来推計人口」(平成19年5月推計)によると、埼玉県は、2010年をピークに人口が減少し、今後10年間で高齢化率が25%を超えるものと見込まれている。

平均年齢が低く全国有数の若い県であったこの県も、ここ数年を境に人口減少、超高齢社会に突入する。この兆しは10年程前からデータに現れていた。2000年から2005年までの65歳以上の高齢者人口の増加率は30.1%で、全国1位となっている(図表1)。そして、今後20年間も増加率が全国1位であり、全国平均を大きく上回る予想だ(図表2)。

上位3位までが埼玉県、千葉県、神奈川県と東京 を取り囲む地域が占めることから、都市部における 増加が著しいことが分かる。

【図表1】都道府県別高齢者人口増加率 (2000年⇒2005年)



出典 埼玉県ホームページ

【図表 2】都道府県別高齢者人口増加率

増加率	平成17年⇒	平成27年	平成17年⇒平成37年		平成17年⇒平成42年	
順位	都道府県	増加率	都道府県	増加率	都道府県	増加率
1	埼玉県	54.9%	埼玉県	73.3%	埼玉県	76.8%
2	千葉県	50.7%	千葉県	68.1%	千葉県	71.8%
3	神奈川県	47.4%	神奈川県	63.9%	神奈川県	71.6%
4	大阪府	42.0%	大阪府	61.6%	大阪府	71.2%
5	愛知県	42.0%	愛知県	54.1%	愛知県	58.8%
全国		31.6%		41.6%		42.8%

出典「埼玉県高齢者支援計画」

(2) 高齢化の特徴

次に埼玉県の高齢化の特徴とはどのようなものか。 「埼玉県高齢者支援計画」では7つの特徴を示している。

- ①今は高齢化率が全国で2番目に低い
- ②高齢化のスピードが速い
- ③高齢者の絶対数が多い

- ④団塊の世代が多い
- ⑤単身高齢者や高齢夫婦世帯が急速に増える
- ⑥地域間格差が大きく、都市部で高齢化が急速に 進展する

⑦地域とのつながりの比較的薄い人が多い

特に「団塊の世代」が多く住む都市部では、上記 ②、③、⑤のスピードと量による傾向が顕著である。

上記⑤に注目すると、社人研の「日本の世帯数の将来推計(都道府県別推計)」(2009年12月推計)によれば、2005年から2025年までの高齢者の単独世帯の増加率は134.6%で全国1位であり、高齢者の夫婦のみの世帯と合わせて2025年には世帯主が65歳以上の世帯の64.2%を占めるまで上昇する見込みとなることから、小規模世帯がマジョリティとなる。

以上のことから、都市部に住む世帯が小規模な「団塊の世代」の特徴が、埼玉県の高齢化を象徴するものになると思われる。

(3) 10年後、20年後の姿

①人口の変化

これらの特徴を踏まえ、埼玉県の10年後、20年 後の姿について、統計データを使って見ていきたい。

人口減少時代を迎える埼玉県では、生産年齢人口が減少していく一方で、高齢者人口は増加し続け、20年間で約1.4倍になる。2010年の時点で、65~74歳の人口は高齢者人口の約6割を占め、75歳以上を上回る人口であったのが、10年後の2020年では、ほぼ同数となる。20年後の2030年には、更に高年齢化が進み、75歳以上が高齢者人口の6割以上となる(図表3)。

【図表3】埼玉県の総人口、高齢者数及び高齢化率 (単位 千人)

区分	平成22年(2010)	平成32年(2020)	平成42年(2030)
総人口	7,082	6,923	6,527
高齢者人口	1,468	1,957	2,045
65~74歳	878	971	775
75歳~	590	986	1,270
高齢化率	20.7%	28.3%	31.3%

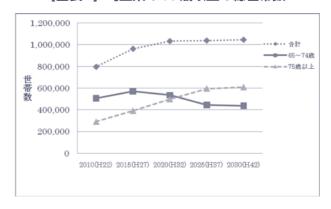
出典「埼玉県高齢者支援計画」を一部加工

②世帯数の変化

高齢者の総世帯数は、2020年まで急速に増加し、 それ以降は緩やかに増加していく(図表4)。

65歳以上74歳未満の世帯数は2015年をピークに減少するのに対して、2025年には、75歳以上の世帯数が65歳以上74歳以下の世帯数を上回り、20年後には2.1倍に増加する。

【図表4】埼玉県の65歳以上の総世帯数



出典「市町村別世帯数将来推計」を基に作成

③世帯構成の変化

図表5で明らかのように単独世帯のみ、急速にその数が増えていくことが予想され、さらにその高齢 化が顕著に進んでいくことが分かる。

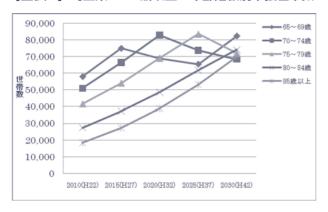
とりわけ80歳以上の単独世帯の増加が顕著であり、46千世帯(2010年)から144千世帯(2030年)へ3.1倍となる(図表6)。

【図表5】埼玉県の65歳以上の構成別世帯数



出典「市町村別世帯数将来推計」を基に作成

【図表6】埼玉県の65歳以上の年齢階級別単独世帯数



出典「市町村別世帯数将来推計」を基に作成

また、地域の格差が著しいのも埼玉県の特徴である。今後、都心に近い地域の75歳以上の単独世帯が大幅に増加する予想だ。

例えば75歳以上の男性単独世帯の場合(図表7)、 東京都に隣接している東部地域では2010年から 2030年までの20年間に世帯数が3倍以上になるこ とが見込まれている。次いで西部地域での増加が顕 著であり、都市部での傾向が一目瞭然に分かる。

【図表7】県内市町村別の単独世帯数(75歳以上男性) の変化(2010年⇒2030年)



出典「市町村別世帯数将来推計」を基に作成

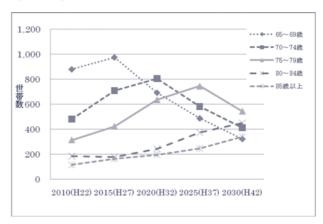
4事例研究

次に具体的な事例として、埼玉県の中でも高齢化 のスピードが速い地域に着目する。

都心への通勤圏に位置する市町の多くは、65~69歳の総世帯数が、5年後の2015年にピークを迎え、それを境に減少していくが、80歳以上の高齢者世帯が一時的にしても減少する地域はほとんどなく、程度の差こそあれ、多くは増加し続ける。

例えば、東京のベッドタウンとして1970年代に開発された「鳩山ニュータウン」のある鳩山町では、「団塊の世代」が多く住み、高齢化が急速に進むと予想されている。社人研の「日本の市区町村別将来推計人口」(平成20年12月推計)によると、10年後の2020年には県内1位の高齢化率(44.7%)となり、県全体の28.3%を大きく上回る。また、図表8にあるように、80歳以上の高齢者の世帯数が、65~74歳の世帯数を2030年に上回ることから、世帯の高齢化が一気に進むことが分かる。

【図表8】(鳩山町) 65歳以上の年齢階級別世帯数



出典「市町村別世帯数将来推計」を基に作成

(4) 高齢社会のこれから

埼玉県の高齢化の特徴は、先に述べたように、「団 塊の世代」の高齢化であり、この10年で急速に進む。 これは都市型の高齢化に共通した特徴とも言える。

都市部の高齢化は、農村部の場合と異なり、高齢者の多くは団地に住み、地域コミュニティへの帰属意識も弱く、子供が独立した今では夫婦二人か単独世帯の核家族である¹。

このように規模の大きさと速さを持ち、同時に質の変化が極端な高齢化を経験した国はない。当然、 日本でもそのような地域はない。

つまり前例がないのである²。

これらの状況を鑑みると、埼玉県は、社会全体の 価値観などが劇的に変化する「パラダイムシフト」 の転換点を迎えていると言える。

そして、この不確実性の高い時代に求められるこ

とは、今までにない大胆な自治体政策である。福祉 分野に限らず、あらゆる分野でこの社会システムの 変化を踏まえた対応が急務となってくるのだ。

そこで、第2節で示した高齢化の特徴が顕著な地域など典型的な自治体モデルの10年後、20年後をシミュレーションしていく「想像力」、そして新たな政策を生み出す「創造力」が必要ではないかと私たちは考え、エリアスタデイとして具体化したものを第3章、第4章で提案していきたい。

3 「さつき市」のエリアスタデイ

(1) さつき市の設定

さつき市は、埼玉県の中央部より20km程北東部に位置しており、水と緑が豊かで自然に満ち、春は花き、秋は梨栗等の果樹栽培が盛んな地域である。

市の面積は50.35kmで、市内には、東京と群馬、新潟を結ぶ国道が南北に通っており、昔は宿場町として栄え、今もその佇まいを残している。鉄道も国道に平行して通っており、東京都心まで1時間程度という利便性に富んでいる。都内まで50kmの通勤圏という立地条件から、1970年代に人口の増加が進んだ。それに伴い住宅や団地が増加し、市民の生活も大きく変化してきた。

1973年に市制施行し今年で38年になり、現在の人口は103,463人、世帯数は32,465世帯である。このような中で社会的・経済的・文化的な視点から、様々な恩恵と刺激を受け、多様な都市機能を備えながら成長してきた。

現在のさつき市は、団塊世代が多く、その子ども 達は独立して市外に流出しているため、団塊世代が 多く住む郊外のニュータウン³では、高齢化率が高 まっている。中心市街地では、再開発により駅前の マンションへの人口流入は進んでいるものの、その 多くは郊外の大型ショッピングセンターを利用して おり、駅前の商店街は衰退しているのが現状である。

今後の人口予測(図表9)を見れば分かるとおり、 2020年には若い世代の流入も止まり、人口減少が 始まる。世帯構成で見ると、「夫婦と子」からなる 世帯の割合が一番大きいものの、その数は減少傾向 にあり、反対に単独世帯数が増加することが予想さ れている。さらに、2030年には人口の3分の1以 上が高齢者となり、世帯類型の中では単独世帯の割 合が一番大きくなる。単独世帯の中には自力での移 動が困難な住民も存在すると考えられ、住民の孤立 化も懸念される。

こうした予測を踏まえ、都市基盤整備、福祉行政 の充実等の問題に取り組み、「誰もが豊かに住みや すいまち」の実現に向けた課題と政策案を検討した。

【図表9】さつき市の人口予測

	年代	2010	2020	2030
	$Y \square (Y)$	10万	9.5万	9万
i	高齢化率(%)	20	30	35
高齢者人口(人)		2万	2.8万	3.15万
世帯数	単独世帯(世帯)	0.7万	0.8万	1万
□ '市' 委X	夫婦と子世帯(世帯)	1.3万	0.9万	0.8万

(2)さつき市第1期(2010年~2020年)の課題

日本の人口減少が始まっている中、さつき市も少 子高齢化が進んでいる。駅周辺の中心市街地では、 人口が伸び悩み、商店街の売り上げも伸びない状況 である。

一方、郊外のニュータウンでは、若い世代の流出 が顕著で、他方、団塊の世代が退職し始め、高齢化 率が高まっている。

今後、市の財政状況が厳しい中、高齢者を支援する手法も限られてくるので、限りある財源や地域資源を有効に活用するために、中長期の市のビジョンを策定し、計画的に事業の実施を進める必要がある。

まず、中期(2010年~2020年)には事業の完成までに相当時間を要する中心市街地を活性化させ、 高齢者を呼び込むハード・インフラ整備に着手する。 (コンパクトシティへの誘導)

また、施策の優先順位付けや絞り込みをしていか なければならない状況で、行政だけで高齢者に対す る施策をすべて実施していくのは困難である。

そこで、行政に頼らずに、高齢者が地域のNPO やボランティア団体と連携してお互いに助け合い、 支える仕組みを構築する必要がある。(地域支え合いの仕組みづくり)

さらに、高齢者の誰もが健康で生きがいを持ち、 寿命を全うできるように、体力の増進や健康を維持 する機会の提供や、退職後も知識や経験を生かして 仕事をしたい人に対する職の確保が必要となる。(高 齢者の生きがいづくり)

(1)コンパクトシティへの誘導

今のところ、ニュータウンに居住している60歳代の団塊の世代は、自家用車や公共交通機関を使って、郊外のショッピングセンターに買い物に行くことができる。

しかし、今後、加齢とともに車の運転が困難になったり、人口減少による公共交通機関の廃止なども考えられ、いわゆる買い物難民になる可能性がある。

また、これらのニュータウンにおいて人口流出が 止まらず、人口密度が極端に低い地点が点在するの は、上下水道の維持や福祉サービスの提供等におい て費用対効果を下げる要因となり、この観点も考慮 に入れた施策が必要となる。

そこで、さつき市は、中心市街地に行政機関や商業施設、職場、病院・福祉施設、飲食街など様々な機能を集約し、「街のにぎわい」と誰もが徒歩や自転車で日常生活を快適に過ごせる「コンパクトで効率的なまちづくり、コンパクトシティ」を目指していく。

そのために、中心市街地に都市機能を集積し、世代を超えて交流する場所として盛り立てていくとともに、郊外に残すべき既存集落についても地域コミュニティとして活性化し若い世帯を受け入れていく。そして、それらの拠点間がスムーズに連携できるように交通体系を維持・充実していく。

②地域支え合いの仕組みづくり

加齢に伴い他者の支援を必要とする頻度が高くなる高齢者に対しては、行政や民間が提供する保健、福祉、介護、医療などのサービスの充実が必要なことは言うまでもない。

しかしながら、行政や公益法人は財政状況が厳しく、また、人的余裕もない中で、高齢者が増加するからといって、十分なサービスを提供し続けていくのは困難である。また、民間事業者にとっては、高齢者が必要とし、公共性が高いサービスであっても、利益が見込めなければ、提供することはない。福祉や医療は、法的規制の多い分野でもあり、民間の積極的進出は、見込みづらい。

このような状況の下、元気な高齢者の中には、行政や民間が提供しないニッチの高齢者向けサービスを提供したいと考え、自らが地域社会の担い手として活躍している方もいる。高齢者が、いずれは自らも助けを必要とすると考え、活動できるときに高齢者を支える行為は、助け合いの精神に基づくもので、これからの社会には必要な考え方である。また、高齢者は、このような活動から社会貢献による満足感も得られる。

しかし、さつき市に所在する高齢者が多いニュータウンは、東京のベッドタウンであり、他地域から移り住んできた世帯が大半を占める。そのため、先祖代々その地で生活し、生産活動を共にしてきた農村地域に比べ、地縁が弱い傾向がある。特に男性は、他地域の会社に勤務していたため、地域とのつながりが希薄である。このため、自主的に気軽に共助の仕組みなど地域活動やボランティア活動に参加したり、地域の担い手になろうという意識も低い。

そこで、高齢者を含めた地域の住民が、自らの地域を支えるとともに、自らも困ったときには助けてもらえるという仕組み(共助)づくりを行政が支援する。この仕組みが、広がりを持ち、持続的に機能すれば、高齢者は将来に対して安心感を持って生活できる。

③高齢者の生きがいづくり

高齢者になっても、生きがいを持ち、自立した生活を送ることができれば、生活の満足度は高まる。

そのためには、高齢者の「生きがいの確保」と「健康」が欠かせない。高齢者が健康を維持できれば、

副次的に医療や介護などの支出を抑制する効果もある。

生きがいは、人それぞれであるが、「働く」ことに求める人も多い。働くことにより、それまでに得た知識や経験を生かして自己実現を達成できるとともに、経済的にもより自立した生活が可能となる。

「市町村における医療費の背景要因に関する研究報告書」(社団法人国民健康保険中央会 1997年)によれば、老人医療費が都道府県で最も低い長野県を調査・分析したところ、老人医療費に最も影響するのは高齢者の就業率の高さであることが、実証された。

行政は民間と連携し、雇用の場を確保することが 重要となる。そこでは、地域の働きたい高齢者が働 きたい時間に、働きたいだけ働けるフレックス制の 導入が望ましい。今後、生産年齢人口が減少する中 で、経験と知識があり、包容力のある高齢者は貴重 な労働資源となる。

さらに、地域住民が困っていることを解決するため、普段気付かない身の回りの地域資源を活用するコミュニティビジネスも有効である。コミュニティビジネスは、単身高齢者への配食サービスなど地域の課題をビジネス手法により解決する。地域の高齢者が自ら実践することで、地域の自立・活性化、地域のコミュニティの再生などの効果が期待されると同時に社会貢献をしている満足感や生きがいを感じることができる。

次に、高齢者の健康の維持・増進を図るために行政が積極的に関わる必要がある。行政が提供するサービスのメニューとしては、各種スポーツ指導や食生活や生活習慣病予防などの健康運動教室、スポーツをする場の提供などがある。

ともすれば、高齢者の中には加齢により外出を敬遠したり、偏った食生活をする方々もいることから、 行政が高齢者一人一人にきめ細かな指導をすべきである。

(3) さつき市第1期政策案

さつき市の第1期は、団塊の世代がまだ元気で要援護状態の高齢者も多くはない。この時期は、2020年以降の本格的な超高齢社会を効率よく乗り切るための準備の時期でもある。

要援護の高齢者の数を減らし、高齢者自身の生活を充実させるという視点のほかに、自治体の活力源として超高齢社会を下支えする次世代の満足度を向上させ、定住化を促進する必要がある。

上記の前提により、5つの対策を講じる。

①中心市街地活性化

中心市街地は、土地・建物の所有、居住、営業等の権利関係が複雑だといった問題がある上、中小商業者の危機感が乏しく、組織力が不足していることなどの難しい面があるが、ねばり強く活性化を推進していく必要がある。

具体的には、地元商業者が行うイベント等の支援 や商店街活性化のためのコンサルタントを派遣して、 事業主の意識改革を促すほか、ノウハウの提供等を 行う。また、民間活力を誘発し、商業者等が主体と なった商店街の活性化のための無利子貸付制度の充 実や税制優遇措置などを導入する。

そのほか、中心市街地に、文化施設や病院などを 誘致しまちの中核となるべき機能を集約していく。 さらに、空き店舗等を利用して高齢者が利用できる コミュニティビジネスの手法の交流サロンや、コ ミュニティカフェ等の設置を支援する。

また、郊外に住む高齢者と郊外での居住を希望する若い世代の住居を入れ替える。

具体的には、まず、高齢者を中心市街地に迎える ために、既存施設を活用し、集合住宅を高齢者が住 みやすいバリアフリーにリフォームして賃貸する。 高齢者は施設の充実した中心市街地に居住すること で、生活の利便性が向上する。

一方、小さい子どものいる若い世帯では、広々と した庭付きで、近くに自然が多い郊外の住宅に住み たいというニーズがある。そこで、中心市街地に移 住した高齢者が住んでいた居宅を若い世帯に貸し出 せるよう、マッチングする事業を実施する。この事業により、若年者が増え、郊外のニュータウンにも活気が戻る。

②都市基盤整備

地域コミュニティの中心として、また、まちの活力や個性を代表する「顔」として、中心市街地にふさわしい街並みの整備も必要である。

そこで、駅周辺などの家屋が密集した市街地を市街地再開発事業として整備するほか、寺院等の歴史的資産や市の基幹産業を観光資源として取り込み、特徴のあるまちづくりにも力を入れる。

一方、一定の都市基盤が整った郊外の既存集落は、住民がつくり上げてきた価値のある存在として尊重し、地域コミュニティを維持、活性化していく。既存集落と中心市街地及びそれぞれの既存集落間の結び付きを従来以上に強化し、相互に交流、連携させていくために交通ネットワークの維持、充実を図る。

そのために、幹線道路で慢性的に発生する交通渋滞の緩和、利便性を損なう駐車場不足の解消、交通機関のバリアフリー化等に取り組みながら、防災性の向上、交通事故や犯罪の抑制などにもハード面から対処し、安心で安全な暮らしやすいまちを実現する。

また、都市の利便性と田園のゆとりを共存させる ために、市街化調整区域における開発許可制度の運 用の見直しや、市街地整備が見込めない市街化区域 内の低・未利用地について市街化調整区域への編入 の積極的な検討を行う。

高齢化を視野に入れた住宅施策としては、二世帯住宅の建設を推進するための税制優遇措置の充実を図ったり、単身高齢者や高齢者夫婦用住宅、二世帯同居型住宅など、多様なライフスタイルに合ったバラエティ豊かな間取りの賃貸住宅を用意する。

③地域の担い手育成事業

超高齢社会では、元気な高齢者は、地域社会の担い手として活躍し、援護が必要な高齢者を支える役割を担うといったお互いに助け合う共助の精神に基

づく社会づくりが必要である。

援護が必要な高齢者に対し、介護保険サービス以外の外出支援や話し相手などの援助を提供する担い 手に、元気な高齢者は適任である。

そこで、NPOや地域団体が地域活動をする際に、 高齢者の助けを借りる場合には謝礼を支払ったり (有償ボランティア)、地域活動で活躍している高齢 者を行政が表彰するなど担い手である高齢者のモチ ベーションを向上させながら、利用者も気軽に利用 できる仕組みを展開する。

また、さつき市としては、高齢者が気軽に、かつ、 持続的に共助やボランティア活動に参加できる体制 を構築するとともに、高齢者に対してこれらに参加 したいと思わせるような意識改革の啓発を行ってい く必要がある。

具体的には、これらの事業を牽引するキーパーソンの発掘や育成、担い手であるNPO等の組織の養成、子育てサロンのように高齢者が気軽に集える高齢者のふれあいサロンの設置などがある。

4雇用対策、次世代産業誘致

雇用対策には、高齢者の生きがいにつながる就労 確保といったねらいのほかに、次世代の定住を促進 する目的もある。

将来基幹産業となり得るような、リチウムイオン 電池や太陽光パネルなどの次世代エネルギー産業の 工場誘致が有効である。

工場の誘致により、関連する周辺産業も自然発生 的に集積され、雇用や市の財政基盤の強化が加速さ れる。

さらに、集積された産業自体が、自治体の特色やカラーとなり得ることから「次世代産業のまち」として特色のある魅力的なまちづくりにも役立つことが期待される。

さつき市に多く住む団塊の世代は、最近まで、社会の第一線で活躍していた技術や経験を持つ人も多い。これらの高齢者は、起業したり技術指導に役立つ可能性もある。

また、産業と住民をつなぐ新たなニーズが起こり、コミュニティビジネス等の形態も含めて、新たなビジネスチャンスの到来も期待される。特に地域の高齢者の生活を支援する活動においては、コミュニティビジネスのような経営的手法を取り入れることで、経営の自立性を確保しつつ、真のニーズに対応できる可能性が広がる。

コミュニティビジネスに関心を持つ方々は、地域の課題解決に対する思いは強いが、起業の仕方や起業後の経営には詳しくない場合がある。そこで、このような方々が円滑に起業できるように、行政による経営指導、情報提供などの支援が欠かせない。具体的には、起業する際に必要となる融資や公的補助金の相談会や実践者を講師に招いた起業を希望する人向けの研修会を開催する。また、コミュニティビジネスの内容を広報するためにメールマガジンの発行など情報提供の充実に努める。これらを通して、コミュニティビジネスを増やし、高齢者の雇用を確保する。

5介護予防⁴

高齢者が生きがいを持ち続けるためには、高齢者になってもできるだけ長く介護を必要としない生活を送れるように、生活習慣病や介護の予防対策を行う必要がある。高齢者の一人一人が、自主的に健康に留意するよう、健診や保健指導の充実のほか、予防の啓発や予防につながる活動メニューを提示し、気軽に行う仕組みづくりを行政が実施する。

例えば、高齢者が健康や食について関心を持つように、ワークショップや学習講座を開催したり、研究発表の機会などを提供し、モチベーションの維持を図る。

また、誰もがスポーツを楽しめるように、公設及び民間の低価格スポーツジムを交通至便な地域に配置して筋力トレーニングや健康体操を実施したり、歩いた距離の分かるICチップを配布し、ウォーキング大会を実施したりする。

こうした行政主導による健康維持への取組が高齢

者に浸透した後は、地域や住民の協働事業に移行させる。

(4) さつき市第2期(2020年~2030年)の課題 ①コンパクトシティの確立

2020年以降のさつき市では、高齢化率が30%を超える超高齢社会が到来すると予測されている。第1期において中心市街地活性化や施設の集約によりコンパクトシティの形成が図られてきた。

しかし、それは同時にまちなか回帰が不可能な世帯が郊外に取り残され、オールドタウンと化したニュータウンで住民が孤立する状況を生み出しかねない。人口減少や住民のまちなかへの移転により、空き家も増加することを考えると、ニュータウンにおける地域コミュニティの存続も危ぶまれる。こうした近隣住民とのつきあいの減少や単独世帯の増加により「孤独死」の増加も懸念される。

したがって、行政としては、孤立する住民を包摂するため、コンパクトなまちづくりを進めると同時に、中心市街地と取り残されたニュータウンをどうつなげていくかを考えなければならない。例えば、高齢者はもちろん自家用車等の移動手段に乏しい住民も自宅と中心市街地や各施設に容易に行き来できるようミニバスの導入など、地域間の新たな移動交通手段を確保することが必要である。

また、まちなかに高齢者の居住空間を確保することはもちろん、ニュータウンにおけるコミュニティ維持、高齢社会に対応した住まいの建設、開発されて40年を経過したニュータウンの維持管理などを検討すべきである。

このように、さつき市全体として中心市街地と ニュータウンの相互移動が可能となる地域循環型の 住環境が整備されている状態が、確立されたコンパ クトシティであると言えるだろう。

②健全なシニアライフの実現

超高齢社会に突入するさつき市が目指すべき社会 とは、高齢者を含むすべての人が生活に不自由さを 感じることなく、社会の中での役割を果たしつつ、 生き生きと活動することができる社会である。こうした健全なシニアライフの実現が第2期の課題の1つである。

そのために、地域システム全体として、高齢者が 若年者や健康な人とともに地域で社会参加できる 環境の整備が課題となる。さつき市では、第1期に おいて、その前提となる高齢者の健康維持・増進を 図るために予防介護事業を進めてきた。第2期では、 この取組を元気な高齢者や地域住民が主体となって、 世代を超えた事業として展開することで、高齢者の 社会参加の場を確保したい。

また、万が一介護が必要となったときに、安心して介護サービスが受けられる環境も健全なシニアライフ実現には必要である。超高齢社会への急激な進行の中、介護施設不足や整備の遅れにより発生する十分な介護サービスを得られない高齢者の存在も危惧される。そこで、少子化により発生する学校の空き教室等の既存の施設を生かした新しい在宅介護支援が必要となる。

3誰もが住みたくなるまちづくり

ここまで高齢者の増加から生じる課題を挙げてきたが、高齢者のためだけのまちづくりでは、頼りにすべき「若者」が離れていく。高齢者も何らかの社会的な役割を担い続けることで、すべての世代の人が住みやすい地域社会が成り立つのである。高齢者のみが優先されるのではなく、世代間の協調、次世代への貢献という視点を重視する必要がある。

高齢者がこれまでの経験を通して得た知識や知恵は、高齢者ならではの能力であり、高齢になっても多くの人々は趣味の世界を極めるだけでなく、生産的な仕事にも従事できることを意味している。また、その能力を社会や家族のために生かしたいと考える高齢者も少なくない。

高齢者だけでなく、若いうちからボランティア活動等、地域活動に参加する人が増えれば、各世代の交流も活発化する。育児・介護等を支えるネットワークも、地域に密着した形で広がることが望まし

く、現在のシルバー人材センターなどにとどまらず、 核家族であるため孤立しがちな子育て世代の支援や 地域の学校のサポーター役など様々な地域活動に高 齢者が関わることができる体制を整えることが課題 である。

高齢化だけでなく少子化が叫ばれる現在、世代を超えた関係を築くことは、高齢者自身の生きがいづくりとなるだけではなく、安心して子育てできるまちとして若者が移り住むきっかけになる。

(5) さつき市第2期政策案

①交通弱者5への対応

中心市街地への誘導により、歩いて行ける範囲で 生活に必要なサービスを享受できる住民が増えてい く一方で、依然、郊外に住む住民の中には自家用車 を持たない世帯や移動が困難な高齢者世帯等いわゆ る「交通弱者」が生まれることとなる。こうした住 民と中心市街地を結ぶ手段として既存の公共交通機 関の維持及び確保は不可欠であると考えられる。

団塊の世代の大量退職などもあり、公共交通機関の利用者の大幅な需要減少が見込まれている。また、交通機関各社は採算重視の観点から赤字路線を中心に廃止や営業規模の縮小を迫られ、平成20年版国土交通白書によると地方圏におけるバス路線はピーク時の54%程度まで縮小している。

こうした状況の中、既存の公共交通機関を維持するための具体的な施策として、まず、既存の公共交通機関を積極的に利用できるよう、例えば定期券や回数券の補助を自治体が行うものとし、住民や企業、商店などに利用を呼びかけていくものとする。また、地方の交通会社などを支援するために、個人や企業による協賛(ネーミングライツや広告などの経営の参画)により路線の維持に協力をする、いわゆるマイバス・マイトレイン運動を行うものとする。

また、利用者の減少により廃止が検討されている 路線については、効率よく運行できる小型車輌(い わゆるミニバス)への転換を要請し、自治体は利用 者の利用状況等を交通会社との協力により詳細に把

握していき、その利用状況に応じた運行コースや運行時間を提案していくことで路線の維持を図るものである。こうした施策を展開することで、沿線に住む住民の足を確保できる。これらの施策を実現するためにも、行政の先を見据えた都市計画、あるいは、いわば「交通マネージメント」を民間と行政とで協働で行っていく必要があると考える。

②多世代同居への誘導

第1期ではコンパクトシティを目指し、移動が困難な高齢者世帯を中心に中心市街地への誘導と基盤整備を進めることで、高齢者などが自立して生活をすることが可能となる住みやすい地域を創り上げることができた。

しかしながら、今後、更に深刻な事態が予想される老老介護や一人暮らしの高齢者が誰にも看取られることなく亡くなる孤独死の問題は、中心市街地への高齢者の居住地の移転によっては、抜本的な解決には至らない。

そのため、これらの問題を解決するために、市内 全域において、「多世代同居」の推進が必要である と考える。

例えば、多世帯住宅建築の支援では、自治体が定 める一定の建築基準を満たした住宅に限り、建ペい 率や容積率の緩和、あるいは住宅資金の一部の補助、 または固定資産税の一部減免などをするものであり、 多世代の同居を促進するものである。さらに、子供 のいない高齢者世帯(夫婦のみの世帯・単独世帯問 わず)限定の制度として、高齢者の住居を学生街な どで見受けられるような、いわゆる「下宿」や昨今 ニーズの多い「ルームシェア制度」として活用する ことを自治体が支援をすることで、血縁関係にとら われず、同居と同じような安心感が得られるものと 考えられる。そのための具体的な支援策として、ま ず、住宅の一部を賃貸するために行うリフォーム等 の改築費用に対する補助が挙げられる。さらに、家 主の安否を定期的に確認すること(挨拶程度でよい が、できれば食事を共にすることが望ましい。)を

条件に、借主一人当たりに対して補助金を交付する などの支援策も考えられる。

一方、結婚して独立してからも自分や配偶者の親の近くに住む、いわゆる「近居」が増えている。平成19年版国民生活白書によれば、親世帯と同一の敷地内又は距離が1時間以内の場所に住む割合は20代既婚者の78.4%、30代では82.2%に達している。こうした流れを受け、敷地内同居の支援も考えられる。これは、同一の敷地に住宅を建築することで、同居に近い状態を確保するもので、建ぺい率や容積率の緩和あるいは都市計画法の用途の緩和、また多世代同居の施策と同様に住宅資金の一部補助、固定資産税の一部減免の措置を講ずるものとする。

このような施策を自治体が実施することで、多世 代同居を後押しでき、懸念されている高齢者の孤立 が解決できるものと考える。

③行政と住民による地域協働事業

課題で挙げた健全なシニアライフを実現するために、予防介護事業も更に定着させていく必要がある。そのためには、第1期で実施した介護予防プログラムを行政主導型から徐々に行政と住民の協働事業へと移行させ、各健康教室や講座のプログラムの運営・管理を住民主体の活動にすべて任せていく。具体的には、各プログラムは有償ボランティアによる運営を基本とし、その報酬として地域のみで使用できる商品券等を交付することで、担い手のモチベーションを保つとともに、地域経済の活性化を併せてねらう仕組みを構築する。そして、最終的には小学校単位、あるいは自治会単位での住民主導による運営を目指す。

また、これらの予防介護事業に限らず、不足する デイサービスや特別養護老人ホームなどを利用でき ない「介護難民」が地域で共に生活でき、社会参加 できるよう、市民活動やコミュニティビジネスなど 「住民のパワー」を生かすことで、行政が担えない 部分を住民が協働で実施するシステムができ上がる と考えられる。 こうした協働事業の機運を自治体全域で醸成していくことで、健康事業のみにとどまらず、生活環境の美化につながる花いっぱい運動やゴミゼロ運動など様々な分野への発展も期待できる。

さらに、市民活動やコミュニティビジネスの担い 手として、知識と経験を有する高齢者が活躍することで、生活関連サービスが充実し、若い世代にとっても住みやすいさつき市が実現できる。

4既存施設活用による新しい在宅介護支援策

高齢者が健康的なシニアライフを送るためには、 介護サービスをはじめとする社会的なバックアップ は不可欠である。

しかしながら、国や自治体の乏しい財政の中で福祉サービスの水準を維持していくことは困難である。また、土地の確保や建物の建設に係る費用や時間を考慮すると、この急激な高齢化の波に対して満足のいく介護施設の整備には相当の年月が必要となることは容易に予測できる。

そのため、慢性的な介護施設の不足に対応するためには新たな施設整備の方策を検討していかなければならない。

具体的な施策としては、既存の施設の有効利用が 考えられる。例えば小学校や中学校の空き教室の利 用である。少子化により、空き教室は増加の傾向に ある。さらには、保育園や幼稚園などの施設に空き がある場合についても同様に有効利用をすることで、 いわば「老保一環」による新しい施設の利用方法も 考えられる。

また、障がいを持った方も併せて施設を利用できるようにし、限られた既存の施設の中で「老・保・障」と新しいタイプのいわば「福祉複合施設」を実現することで、施設の不足を解消し、人員の配置など効率のよい施設の運営が可能となる。さらには様々な世代が交流をすることで施設が身近な存在になるものと考えられる。

保育園や幼稚園、あるいは公立学校といった施設 については、各省庁が支出する国庫補助金を利用し た施設も多い。他の目的の施設転用については、転用基準が緩和されているものの、それぞれの施設の設置・運営基準など様々な問題を乗り越えていかなければならないが、安全性の確保や施設の運営を工夫することで、規制緩和や特区により新しい形態の施設を作っていくことが十分可能であるものと考えられる。

⑤若者をさつき市へ誘導する仕組み

市の若返りと持続可能なまちづくりを目指すため、 第1期の施策である高齢者の中心市街地への住み替 えに伴う若い世代への空き住宅の貸出しより更に踏 み込んだ、子育て世代を中心とする若い世代が当市 に定着するための施策が必要であると考える。

その具体的な施策として、行政が空洞化した郊外の宅地を集約し、ゆとりのある宅地を供給する。子育て世代の中には、子育てのために敷地にゆとりのある土地を求める向きもあり、このような宅地を比較的安価な郊外で提供することで、若い世帯を市に呼び込むことができ、人口の減少と住民の高齢化に歯止めをかけ、さらには年齢層のバランスを保つことで、コミュニティの復活も併せてねらうものである。

このように、高齢者を中心とした生活利便性を求める世帯の中心市街地への誘導とゆとりのある土地を求める若い世帯の市外からの受入促進を市が施策として実施することで、市の若返りが図られ、まちに活気が戻ってくるものと考えられる。

4 「四季市」のエリアスタデイ

(1) 四季市の設定

① 四季市の設計コンセプト

埼玉県では1960~70年代を中心に鉄道駅を核 とした開発が進み、平野部の多くの都市で駅前の小 さな商店街やのどかな田園風景が、商業ビルや郊外 まで広がる住宅街に姿を変えていった。

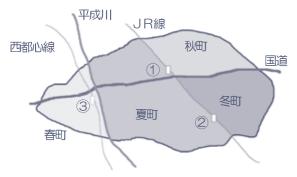
これらの都市は高度経済成長期やバブル期を通じ て右肩上がりに人口を増やしたが、都心回帰が進む

近年では、都心までの時間距離次第で都市の明暗が 分かれてきている。また、2000年代後半頃から定 年退職した団塊の世代が地域社会に戻り始めている が、その多くはいわゆる埼玉都民で地域との関わり が薄いことから、受け入れにあたり様々な問題が生 じることも予想されている。

迫り来る超高齢社会の下、このような埼玉にはよ くあるベッドタウンが抱えるであろう課題を付与し、 設計した都市が「四季市」である。

② 四季市の概要

【図表10】 四季市の概要



1四季駅 2新四季駅 3川・サイド駅

◎ 四季市の位置

四季市は埼玉県の南東部、都心から20km圏内に位置している。面積は30kmで、東西9km、南北5kmに広がる市域に高低差はほとんどない。西寄りの地域には、南北に縦断して平成川が流れている。

◎ 四季市の交通

市内には鉄道駅が3つあり、都心まで約20分の JR線と、副都心まで約30分の私鉄の2路線が乗り 入れている。両路線は接続していないため、それぞれの駅は市内を循環するコミュニティバスで結ばれている。また、都内へ向かう国道が市の東西を横断しており、道路交通の要となっている。

③ 四季市の特徴と課題

ベッドタウンとして成長してきた都市ならではの 課題が際立つよう、市内を春・夏・秋・冬の4町に 分け、それぞれに以下のような特徴を付した。

◎ 新「ニュータウン」 春町

かつてはのどかな農村が広がっていたが、1980 年代頃から国道沿いを中心にスプロール化した宅地 や大規模商業施設が目立つようになった地区。

2000年に西都心線が開通し、リバーサイド駅が開業したのを機に、駅周辺に高層マンションが立ち並ぶ新市街が形成された。住民の多くは近隣からの転入者で、都内で働く共働き世帯が多い。このため保育所や小学校といった子育て関連施設の不足が目立つが、高齢化率は低い。

◎ 交通の便が悪い農村地帯 夏町

市内で最も広く、今も農業に従事する住民が多い 農村地帯。都心への近さを生かした葉物野菜の生産 が盛んだが、多くの農家が高齢化と後継者不足の問 題を抱えている。

市街地への交通の便が悪く、高齢化が進む住民の 足の確保が課題となっている。高齢化率は冬町に次 ぐ市内2位。

◎ 空洞化が進む中心市街地 秋町

市内で最も古い駅(四季駅)がある地区。四季市の中心市街地として発展してきたが、都心への交通の便の良さが災いし買い物客が都内へ流出。さらに1990年代に入ると国道沿いの大型店にも客を奪われ、今は空洞化が目立つ。

古い住宅が密集した地域も多いため、市では10~20年くらいかけて民間再開発を誘導し、中心市街地の活性化を図りたいと考えている。

◎ オールドタウン 冬町

1960~70年代に大規模住宅団地が建設されたのを機に新駅(新四季駅)が設置されるなど、四季市の人口増に寄与したかつてのニュータウン。しかし今は、建物の老朽化と住民の高齢化が目立つ。

高齢世帯が特に多く住んでいるのは駅から離れた 住宅団地だが、駅近の低層住宅街にも老夫婦だけと なった家が増えており、市内で最も高齢化率が高い 地区となっている。

以上の4町を抱える四季市には、多くのベッドタウンに発生するであろう課題が凝縮している。同市

のように比較的都心に近く若年人口の流入が続く都市では、老朽化する公共施設や高齢化が進む住民への対応に加え、新住民を迎え入れるためのインフラ整備等も必要となる。しかし日本全体がすでに人口減少の局面に突入している現在、かつてのように都市が成長し続けることを前提とした整備を行うことはできない。

新住民を受け入れつつ、古くからの住民の生活を守り、「誰もが安心して暮らせるまち」を実現するためはどうすればよいか。四季市の今後20年間の課題と政策について検討する。

4 四季市の未来予測

現在から20年後までの高齢化率と人口の予測は次のとおりである。

【図表11】四季市の高齢化率及び人口予測

	2010年	2020年	2030年
高齢化率	20%	28%	38%
全体人口	12万	12.5万	12.8万
うち春町	3万	3.5万	4万
うち夏町	1万	1万	0.8万
うち秋町	3万	3万	3.5万
うち冬町	5万	5万	4.5万

高齢化率は埼玉県内の平均程度に設定した。しか し先に述べたような各町の事情により、今後の高齢 化の進み具合は地域ごとに異なる。

人口については2030年まで増と設定しているが、これに寄与するのは新住民の転入が続く春町と、再開発で息を吹き返す予定の秋町だけである。夏町、冬町は2020年まで現状維持、その後は社会減と自然減により人口減が進むとした。

なお、モデルによる予測期間外であるため数値は 設定していないが、2030年以降は市全体としても 人口減の局面に入ると想定している。

(2)四季市第1期の課題

①2010年~2020年の四季市の姿

四季市は、老朽化した建物や家屋が多い秋町や冬町を中心に安否確認や防犯、災害時の救援体制の確立が重要視される一方、夏町や秋町では産業の停滞と空洞化が深刻化していく。また、旧住民と新住民

の交流と融和が不足し価値観も異なることから、医療制度や介護保険制度の健全な運営、介護者の負担 軽減などの問題にも財政的に苦慮していく。

そして四季市は、団塊の世代が前期高齢者に移る 2010年からの10年間で高齢化率が埼玉県平均と 同様の伸びを見せるのに対して、2020年からの10 年間では埼玉県平均より急激に高齢化が進む。

つまり、団塊の世代が後期高齢者に移行し、要介護認定者や単身高齢者等が急増する前に、人口減少や人口構成等の変化に即して、新住民に配慮しながら、より迅速に次代の社会規模に適合するように社会基盤を変革縮小させ、地域ケア体制を磐石にしておく必要がある。

そのような背景に対して、これからの四季市は、 どの世代もここに住み続けたいと思え、産業・労働・ 商業があり、住民がこの地域で就労の場を得て、生 活に必要なサービスを受けることができるという意 味で、自給自足できて自己完結している「誰もが安 心して暮らせるまち」を目指すものである。

②2010年~2020年の政策課題

四季市を「誰もが安心して暮らせるまち」に形作るため、明るさと活気を欠いた超高齢社会のイメージに対して、第1期においては旧住民と新住民の両方に配慮し、住民が希望を持ち絆を取り戻すべく「魅力あるまちづくり」を政策立案のコンセプトとした。

第1期では時間と費用のかかるハード面の整備を中心に、市として喫緊の課題に取り組むこととした。 その主要な3つの課題を提起する。

第1の課題は、「建物の老朽化対策と、交通網の整備」である。高齢者はできる限り住み慣れた地域や環境で安心して暮らすことを望んでおり、このことは地域社会全体で支える地域ケア体制を築く前提条件となる。老朽化した家屋や団地は、高齢者の怪我の誘発や外出を困難にし、脆弱な交通網とあいまって住民の交流を阻害し、交通弱者を孤立化させる。行動範囲が狭まっていく高齢者に対して必要な

移動手段を確保するとともに、高齢者の積極的な社会参加や世代間交流、まちの活性化を促進する役割を果たす課題でもある。

第2の課題は、「新たな価値の創造」である。

四季市には特徴のある産業はなく、そのため雇用の受け皿もない。そのことがまちの停滞と空洞化の一因にもつながっている。しかし、新たな価値の創造は地域に雇用と活力と人々の交流をもたらし、若い世代にも元気な高齢者にも恩恵を与える。生産年齢人口の減少が税収の逓減を招くことからも、他の自治体と差別化し「魅力あるまちづくり」を推進する上で重要な課題でもある。

第3の課題は、「コミュニティの再生」である。 日本が無縁社会と危惧されるように、少子高齢化、 若者の意識変化、地縁血縁社会の崩壊、単独世帯の 増加など、様々な要因が重なり合い、かつて存在し た地域社会のつながりは希薄となっている。単身者 はますます孤立しやすい社会へと急速に移行し、四 季市においても4町、旧住民と新住民、世代の間に 複合的交流をもたらすという課題がある。そのこと は、要援護高齢者ネットワークの充実にも関連し、 単身高齢者等を取り巻く双方が安心感を得たり、無 関心社会からの脱却の一つの契機となるであろう。 そして、関係性のあり方も技術進歩に合わせて見直 すことも方策である。

(3)四季市第1期政策案

上記政策課題を受けて、当研究会は「魅力あるまちづくり」のための政策形成議論を、以下の2点を念頭に置きつつ行った。第一に、四季市を「誰もが安心して暮らせるまち」にするために、行政としていかなる施策を実行するか、第二に、市内で市民のサービス需要を満たすためには、行政として何ができるかという点である。なお、検討にあたっては、市民と産官学が連携、協力してまちづくりを行うことを前提とした。

議論の結果、四季市の土台づくりのための5本の政策案が形成された。

①秋町、冬町一体の建物老朽化対策によるインフラ 整備

耐震工事など、緊急的対策が必要な家屋、団地について、地域をまたいで一体的に整備・支援するものである。なお、整備にあたっては、バリアフリー及びユニバーサルデザイン⁶に則し、高齢者が無理なく生活できるよう配慮する。なぜなら、高齢者にとって無理なく生活できる住環境であれば、誰にとっても過ごしやすい地域となることは明白だからである。また、自治体の財産である一部の公営住宅については、取り壊しを含めて抜本的にその資産活用方法を見直す(例えば、階層により賃料を大幅に傾斜化する)ことも検討する。

ねらい、効果としては、エレベータ未設置の旧団 地における高層階居住高齢者に対する低層階への転 居支援が可能となる。また、賃料の傾斜化を行うこ とで、高層階の空室発生を防ぎ、団地の空洞化や高 齢化率の上昇を防ぐ。さらに、利用方法の転用によ り、新規産業誘致(例えば、ICTベンチャー企業等 に社会実験として無料で貸し出すなど)、住民の呼 び込みを行う。

②市内資産活用による四季市のヘルスシティ化

近隣地域の中核的な存在となるよう、眠っている 市内資産を活用する。具体的には、インフラ整備で 言及した団地を活用し、空室転用整備による病院等 医療施設の拡充、店舗の集積化を行う。

ねらい、効果としては、医療関係機関の増加によって、市内就業率・市民利便性・生活安全性を向上させる。また、近隣市町村からの四季市内入れ込み人口増加、消費増加を図り、市民が利用できるサービスを向上させる。

③交通網整備による住環境の質向上

トラム⁷の運行開始及びコミュニティバス路線の 逐一見直し、スクールバス導入、乗合タクシー導入・ 運行支援により、市民の移動手段の確保を図る。

ねらい、効果としては、市内に公共交通機関網を 整備することで、住民間交流の促進、渋滞解消、学 校在籍児童生徒数の偏重解消といった効果が生まれる。また、公共交通機関を充実させることで、市内の大気環境を改善する。さらに、誰でも気軽に市内を移動できる手段を整備することで、市民が市内の様々な場所で交流できる体制を支援する。

④地産地消促進による市内農業の付加価値創出

市農作物及び農地のブランド化、体験型農園整備を推進することで市農業の知名度をアップさせる。 例えば、客が収穫した作物をその場で調理するレストランの誘致、市民参加型店舗の設置を図る。

ねらい、効果としては、都内及び近隣市町村からの観光人口、集客力向上をねらうとともに、市内雇用の確保を目指す。また、体験型農園では、退職高齢者の方に運営を委託するなど、知恵を発揮していただき、農地が高齢者と若年者の交流の場となるよう整備する。

⑤ ICT活用基盤整備による住民情報一元管理とトレーサビリティ8確保

行政が把握している各分野の住民情報を一括で管理することで、個々の住民が抱える課題やニーズを行政がとらえる。ここで、住民情報の一元管理には確かに反対の声が大きいであろうが、それでも行政が住民情報を一括で管理することは必要であると考える。なぜなら、高齢者の単独世帯、核家族世帯、共働き世帯の増加等に伴い多様化する住民ニーズにきめ細やかにこたえるためには、自治体が各住民の情報を把握、管理し、市民とつながっていることが条件であり、情報を分析、活用してこそ自治体側から特定健診受診勧奨、年金納付通知等の各種支援及び提案が可能となるからである。

ねらい、効果としては、多様な電子自治体サービスの提供が可能となる。例えば、地域のネットワークにつながることのできない方の情報を把握し、災害時の早期支援に資する。また、周囲の見守りが必要な児童、認知症の高齢者等に対し、ICタグ付きの物品を携帯していただき、所在の把握を容易とする。さらに、通信型万歩計。等で特に単身高齢者の

方々の安否を自動で確認できるよう整備する。

(4)四季市第2期の課題

①2020年を迎える四季市の姿

第2期(2020年~2030年)における四季市の 政策課題を検討するためには、第1期の10年間で の取組による成果の検証が必要である。第1期の取 組により、どのように課題が克服されるのかを分析 し、第2期を迎える四季市の置かれている状況を確 認しておきたい。

比較的ゆるやかに高齢化が進む第1期に、四季市では、誰もが住みたいと思えるような「魅力あるまちづくり」をコンセプトに、住環境整備、交通網整備などのインフラ整備や、新産業を誘致・創出する産業基盤整備、ICTを利用した単身高齢者へのケア体制の確立など、主にハード面の充実に取り組んできた。これらの施策により、高齢化に対応した住環境の整備や、高齢者を含む地元住民に対する雇用創出が実現され、高齢化が一定レベルまで進んだ後も地域で高齢者を支えるための基盤整備が進んだ。

また、産業基盤整備の一環として、ICTを活用するサービス企業を誘致したことで、地域でのICTの利用水準は向上し、高齢者も含めたICTの利用環境が整った。さらには、小児科をはじめとする医療施設の誘致に努めた結果、新たに流入した若い世代への医療の提供体勢はもちろん、今後著しく増加が見込まれる高齢者医療ニーズへの対応にも目処をつけることができた。これは、産業誘致が、地域の基盤整備にもつながった例である。

このように、第1期10年間での取組により、38パーセントを超える超高齢社会の到来が見込まれる第2期に向けた、ハード面での整備がある程度進んだと言える。ただし、先の10年間は、インフラ整備を中心とした社会基盤整備に専ら施策の重点を置いてきたことから、そこに暮らす人々の内面的な充足感を実現するための取組は後回しにされることとなった。そこで、第1期とは違った視点から新たな取組が求められる、四季市の第2期において克服す

べき課題について、以下検討していきたい。

②2020年~2030年の政策課題

第1期でハード面の整備が進んだことを考えれば、第2期に求められるのは精神的な充足感を実現するためのソフト面の充実である。このまちに住んでいて楽しい、充実している、安心できるなど、住民一人一人の満足度を高めるためには、ソフト面での取組が欠かせない。このため、第2期については、「住み続けたいまちづくり」をコンセプトに、住民の精神的な充足感を実現する上で克服すべき、主要な課題を3つ提起する。

まず第1の課題は、「単身高齢者への対策」の問題である。第1期に比べ高齢化が一段と進む中で、未婚率の上昇を背景として、単身高齢者が急増することが懸念される。ケアの担い手となる若い世代の増加が見込めないことから、単身高齢者に対するケア体制をどのように構築していくか、十分な検討が必要となる。

第2の課題は、「世代間の交流の場やサービスが少ない」という問題である。高齢者が増えれば、地域内に留まり活動する人の割合が増えることになるが、これまでの施策では、高齢者の生きがいとなるような、他世代との交流のための機会の提供が十分ではなかった。同様に、高齢者の知恵や協力を仰ぎたいと考える若い世代からのニーズに対しても、十分にこたえられているとは言えない現状がある。

第3の課題は、「働き手となる人材の不足、またそれに伴う市の収入の減少」の問題である。高齢化により医療や介護等の、マンパワーを要する分野での人材の需要が高まるが、それに対応するだけの人手が確保できないことが懸念される。また、勤労者が減少すれば、住民税等の納税者が減少し、市の収入は大きく落ち込むことになる。収入の減少は行政サービスの質的・量的な低下を招くことから、住民生活への影響が懸念される。

以上のように、単に施設を整備するだけでは解決 されない、住民の生活の質の問題を解決するために 克服すべきソフト面での課題が複数あるため、以下 これらの課題に対する政策的取組について検討する。

(5) 四季市第2期政策案

「魅力あるまちづくり」をコンセプトに第1期に 様々な施策を展開してきたが、住民の生活を大きく 変えた点としてICT活用基盤整備を進めてきたこと がある。これにより、2020年にはすべての住民が ICTを利用できる四季市となった。一方課題でも述 べたよう、単身高齢者、高齢者夫婦のみの世帯が増 加し、様々な問題が表面化する。そのため下記の政 策を実施し、「住み続けたいまちづくり」を目指し ていく。

1 自助努力支援

高齢者は貴重な社会資源として、シルバー世代が サービスの提供側となる仕組みづくりを行う。単身 高齢者、高齢者夫婦であっても、介護保険によるサー ビス等の公的なサービスだけでなく、インフォーマ ルサービス等の多様な援助を受け、地域で生活でき る環境を整備することをねらいとするものである。

一つの具体策として、希望する高齢者に、介護技術を習得する勉強会を開催する。参加した者が家族の介護に生かすことや、地域ボランティアとして活躍できる基盤をつくるためである。

また、家事や通院のつきそいなどの生活援助を提供するシルバー世代のボランティアの育成、自主グループの立ち上げ支援を行う。介護サービスまでは必要とせず、少しの生活支援があれば自宅での生活が可能となる単身高齢者等を支えるためのものである。この仕組みをつくることで社会とのつながりが薄い高齢者でも、地域の中で社会的役割を担い、かつ社会資源となってお互いを助け合える四季市となるようにする。

また、支援を必要とする高齢者、ボランティアを 希望する高齢者などの情報把握、情報発信について はICTを利用し、市が積極的に行っていく。

②予防·未病対策

40歳、50歳等を対象にしたイベント・健康講座

等を市が開催する。不規則な生活習慣を長年続けると、脳血管疾患、心臓病、重篤な糖尿病合併症等を発症しやすく、個人の生活の質の低下を招くばかりか、医療費の高騰にもつながる。そのためにも、生活習慣病の発症を予防することが重要である。イベント・講座を開催することで、個人が自分の生活習慣を振り返り、適切な生活習慣を身につけるきっかけづくりとする。個別指導が必要なものには、ICTを利用し、生活習慣改善のための継続指導を実施する。

また年齢を問わず、加齢に伴う身体の変化と、起こり得る生活課題、対処すべき事項を内容とした講座を市が開催する。講座では体調急変時の作動システムの情報や、認知機能が低下した際の任意後見契約など、高齢者が生活する上で必要となる情報の提供を行う。市民一人一人が自分のニーズに合わせ、サービスをどのように選択し、高齢期を乗り切っていけるか考える機会を持つことををねらいとする。イベント、講座については、ICTにて積極的に市が情報発信を行い、個別の対応が必要な者には、ICTを活用し個別の対応を実施していく。

また、第1期でICT活用基盤整備を行ったことで、 住民情報を市で一元管理することが可能となってい る。

第2期では市が市民の医療情報を統計的に分析、 把握した上で、疾病発症予防について、戦略的に健 康講座の開催や情報発信、必要な者への個別指導を 実施する。疾病を発症せず、市民が健康で生活して いけるよう支援するものである。

③地域における共創

ICTを活用することにより、必要な情報は自ら収集できる住民が増えた一方、住民ニーズは多様化し、自治会に加入しないなど、地域とつながりを持つことを選択しない市民も増える。社会的なつながりを持つ意義を見直していただく機会の一つとして、官民一体となり、異世代間の交流の場などイベント開催を行う。

また、単身高齢者が増える中、結婚を望むもの同士の出会う機会を増やすため、市が高齢者の結婚活動いわゆる「婚活」の支援を行う。

4働き方の見直し

高齢者となっても働くことが生きがいともなり、 必然的に介護予防となる。生涯現役で働くことが可能な市を目指していく。第1期の政策で地域の雇用が増えた。第2期においても高齢者の継続雇用について企業に理解を求めるとともに、新たに就労を希望する高齢者に職業訓練を実施する。

特に第1期でICT活用基盤整備を進めたことから、四季市にはICT企業が増える。今までICT分野の業務に携わらなかった高齢者でも、ICT企業に再就職できるよう、市がICT技術を始めとする職業訓練を実施する。

また専門分野で長年従事した高齢者が、若い世代 への指導者として次世代への技術伝承が行われるよ う、市が仕組みづくりを行う。

5 今までになかった労働力の活用

今後、高齢者が増加する中で、医療、介護サービスの需要はますます増えていく。適切な需要にこたえられるよう、医療、介護等の専門資格を持つ外国人が四季市で就労することができるよう、必要な研修を実施し、受け入れのための支援を行う。

また、介護サービスを始めとする福祉分野の人的 サービスには供給の限界がある。高齢者の移動支援、 生活援助などについてITロボットが積極的に活用 されるよう市が取組を進めていく。

目標に沿ってこれらの政策を展開し、2030年には、政策の評価、見直しを図っていく。

5 市町村・県の政策立案に求められる視点

ここまで、超高齢社会を迎える埼玉県内の自治体が直面する課題と今後求められる政策についてモデル都市を通して考えてきた。本章では、前章までに挙げた政策を実現するに当たり、市町村及び県が留意すべき視点を検討してみたい。

市町村の役割は、住民に身近な団体として、住民 の意向の的確な反映、住民生活の利便性の向上、地 域の活性化等の観点から行政を実施することだと考 える。

県の役割は、市町村のニーズを良く理解した上で、 市町村を包括する広域の地方自治体として、広域事 務を担い、市町村の公的債務の分担等を標準化し、 国や地方自治体間との連絡調整等を行うことだと考 える。

こうした観点から、超高齢社会において、住民が満足できる地域をつくるための市町村及び県の役割を以下のとおり整理した。

(1) 市町村に求められる視点

①市町村の枠を超えて広域で検討すべき事項の近隣 自治体等との協力、調整

例えば、交通弱者救済のための交通網整備や駅前 再開発事業、景観や自然環境整備、それに係る条例 制定などは、近隣自治体と一体的に進めることが効 率的である。

②住民参加と合意形成

住民の意向を無視した形で行政だけで政策案の検討を進めた場合、実施の段階でトラブルが発生することがある。政策の対象となる住民の価値観も多様化しているため、計画づくりの段階からの住民参加と政策実施に向けた住民の合意形成についての配慮が必要である。

③ 個人情報保護への留意

例えば、ICTによって個人情報を活用した住民の健康管理を行う場合、個人情報が外部へ流出しないという保証がなければ、施策実施に対する住民の理解が得られない。その前提として、個人情報保護のための技術的な対応が不可欠である。

(2) 県に求められる視点

①市町村が実施する政策に関するコンセプトの理解

都市開発と自然保護のように、地域の実情を踏ま えた市町村の政策目的が県の推進する政策と合致し ない場合もあるが、市町村の政策の背景にある個別 の理由について理解する。

②市町村の政策実現に向けた支援

財政的な面では、一定の老朽化した建物の改装工事に対する補助など、市町村が行う政策誘導的な補助事業に対して、県も同様の補助事業を行うなどとして一部参画する。

技術的な面では、市町村が独自のノウハウを確立 していない事務・事業を実施する場合は、その知識 を有する職員を派遣するなどによって市町村の政策 実現を支援する。

また、県の高齢社会対策に係る相談窓口の一本化 や補助金などの事務手続きの簡略化により、市町村 の事務の効率化を図る。

さらに、高齢化社会が具体化する以前に、県から 市町村に移譲した事務のうち、事務の検証後、広域 で行う方が効率的であると判断した事務については 県が返上を受ける。

③最新の統計情報の提供、発信

市町村の政策課題の把握や政策立案に役立てるため、県の持つ統計情報を市町村に提供する。

4市町村界を超えた広域的な検討事項の調整

市町村をまたがる近接駅付近の開発、救急医療圏 と救急医療機関の配置など市町村界を超えた広域的 事項の調整を実施する。

6 おわりに

埼玉県の高齢化の特徴はそのスピードと地域社会 全体に与えるインパクトの大きさである。既に高齢 化の進行している県での地域社会の変化は、今後も 緩徐であるの対し、埼玉県での地域社会の変化はド ラステックなものになると考えられている。

2010年の流行語として「無縁社会」が取り上げられたが、やはり2010年に社会問題化した「消えた高齢者」問題からも分かるとおり、無縁社会は足元まで迫っている。

超高齢社会は、単に高齢者人口の比率の高い社会 ではなく、これまでの地域社会の構造や街並みのあ り方、産業や交通などの様々な領域での構造転換を 伴う社会であるという認識が今、自治体に求められ ていることが今回の研究で明らかになった。

そして、この超高齢社会への移行を消極的にとらえるのではなく、自治体の新たな再編の機会としてとらえて、積極的に取り組むことが自治体の姿勢として求められていることが改めて問われることとなった。

ピンチをチャンスに転換する行政姿勢こそが、こ

の閉塞状態を打破する鍵になることを研究メンバー が共有し、確信したことは貴重な成果であった。

超高齢社会という、自治体行政にとっての難題を、なんとか「回避しよう」ということではなく、これに真正面から「挑む」ことで活路を拓く、そんな21世紀の自治体政策の新たな姿勢を提唱する試みとしての意義が今回の行政研究から読み取っていただければ幸いである。

脚注

- 1 「活力ある高齢社会に向けた研究会中間提言」p5
- 2 この状況については国外でも注目している。 in to the unknown (未知の領域へ) '- イギリスの経済誌の「The Economist」では、日本の高齢化にスポットあて、未知の領域に踏み込む日本が今後どのような政策を展開していくか注視している。 (special report on Japan,November 20th 2010)
- 3 高度経済成長期を中心とする都心部の人口集中により、郊外に新たに設置された住宅街。
- 4 要介護状態の発生をできる限り防ぐ(遅らせること)、そして要介護状態にあってもその悪化をできる限り防ぐこと。「厚生労働省作成「介護予防マニュアル」より」
- 5 「交通弱者」には、子供や高齢者など交通事故に遭遇しやすい者を指す場合があるが、ここでは経済的事情や高齢により 一部の交通手段(自家用車等)を使用できないなど移動が制約される場合を指す。
- 6 埼玉県は、ユニバーサルデザインとは『私たちが生活していく中で必要な「まち」「家」「乗り物」「日用品」「情報」などを、より多くの人が使いやすいようにデザインするということ。』としている。(出典・埼玉県ホームページ http://www.pref.saitama.lg.jp/page/911-201001026-843.html) 例えば看板表示文字を識別しやすいよう拡大すること、色を識別しやすいようにすることが挙げられる。
- 7 市街電車、路面電車のこと。例えば国内では札幌市内、京都市内を走向している。
- 8 対象の人、物の過去、現在の追跡が可能であること。例えば、農作物の生産者表示に使用されている。
- 9 通信機能を有した万歩計のこと。仕様としては、例えば、単独で万歩計と通信機能を有し作動するもの、携帯電話の通信機能を利用した、万歩計プログラムとして作動するものがある。万歩計機能を利用することで、システム利用者に異変がないかどうか、遠隔地からの確認が可能となる。

参考文献

- ◎ 青森市 HP「コンパクトシティのまちづくり」 http://www.city.aomori.aomori.jp/view.rbz?cd=1275
- ◎ 経済産業省関東経済産業局 HP http://www.kanto.meti.go.jp/seisaku/community/index_about.html
- ◎ 経済産業省関東経済産業局 HP http://www.kanto.meti.go.jp/seisaku/ryutsu/shougyou/index.html
- ◎ 経済産業省 国土交通省「中心市街地活性化法の概要と支援策について」(2006)
- ◎ 月刊自治フォーラム「特集超高齢社会の到来~地域福祉の推進~」(2009.11) 自治研修研究会 第一法規
- ◎ 厚生労働省「平成22年版厚生労働白書」(2010)
- ◎ 国土交通省住宅局『市街地における居住環境整備に係る施策の方向性について』(2005)
- ◎ 国土交通省東北地方整備局HP「第6回コンパクトシティ研究会」http://www.thr.mlit.go.jp/compact-city/contents/study/200704/03.pdf
- ◎ 小坂善治郎『高齢社会福祉と地域計画』(1998) 中央法規出版
- ◎ 埼玉県「埼玉県高齢者支援計画」(2009)
- ◎ 埼玉県「まちづくり埼玉プラン」 (2008)
- ◎ 埼玉県衛生研究所「地域の健康情報把握ソフト『ツール君』」(2010)



- ◎ 彩の国さいたま人づくり広域連合編『政策形成の手引き』(2010)
- ◎ さがみはら都市みらい研究所「相模原市の人口増加策に関する調査」(2007)
- ◎ (財)厚生統計協会「国民の福祉の動向 2010/2011」(2010)
- ◎ 東京大学政策ビジョン研究センター・産業競争力懇談会 (COCN)「活力ある高齢社会に向けた研究会中間提言~『シルバーニューディール』でアクティブ・エイジング社会を目指す~」(2010)
- 内閣府「平成22年版高齢社会白書」(2010)