

LAND &
REGIONAL
POLICY

© プロジェクトリーダー／研究員

妹尾 康志 Yasushi Senoo



住宅団地で進む大都市圏型の高齢化 シルバータウン化するニュータウン

きれいで住みやすい家、整備された道路。同級生の多くが住み、遊び相手にも困らない。

少年の頃、域内で最も活気があったのはニュータウン・住宅団地であり、そこに住むことはあこがれだった。

それが今では、建物の老朽化、スーパー・商店の撤退などに表れる衰退の道を歩んでいる。

人口減少・高齢化時代を迎え、都心回帰の流れのなか、ニュータウン・住宅団地がかつての輝きを取り戻すには、住民主導の取り組みを軸とした関係主体による施策の一体的な展開が求められる。

1

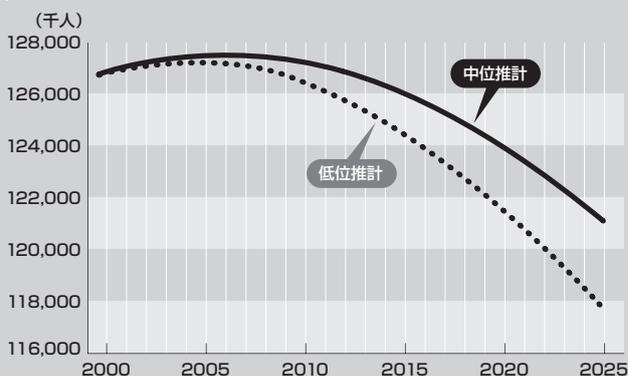
人口減少局面の幕開けによる本格的な少子・高齢化時代

(1) 減り続ける人口

わが国の総人口は2006年の1億2774万人でピークに達し、その後は長期的な減少傾向を示すとされている。より厳しい設定で見通した低位推計においては、ピークは2年早い2004年の1億2748万人であり、まさに人口減少局面は間近に迫っている。

都道府県別でみると、1995-2000年実績で既に22道県が人口減であるが、2000-2005年予測ではこれがさらに増加して28道府県と過半数に達する見込みである。特に、北海道、東北、中国、四国、九州の各地方では、ほとんどの道県が人口減であり、地方圏では既に人口減少局面は現実のものとなっている。

図1 ● 将来人口推移の予測(中位推計、低位推計)



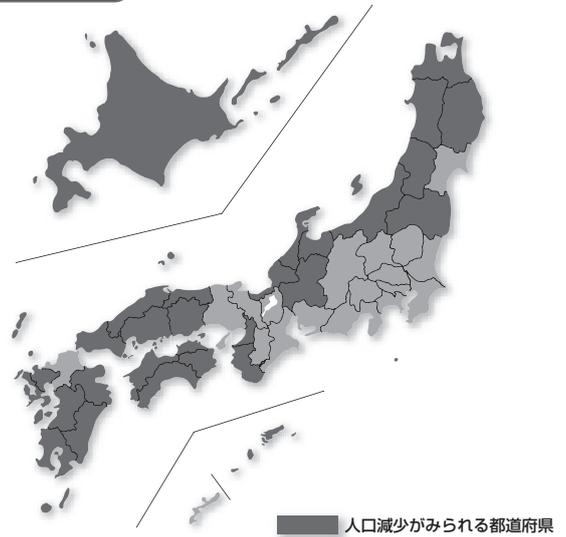
資料) 社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」(2002年1月)より作成

図2 ● 人口減少がみられる都道府県

1995-2000 実績



2000-2005 予測



資料) 社会保障・人口問題研究所「都道府県の将来推計人口」(2002年3月)より作成

(2) 増え続ける高齢者

総人口が減少局面を迎えるなか、2000年に2204万人であった高齢者人口は、2043年の3647万人までほぼ毎年増加を続けていくと予測されている。

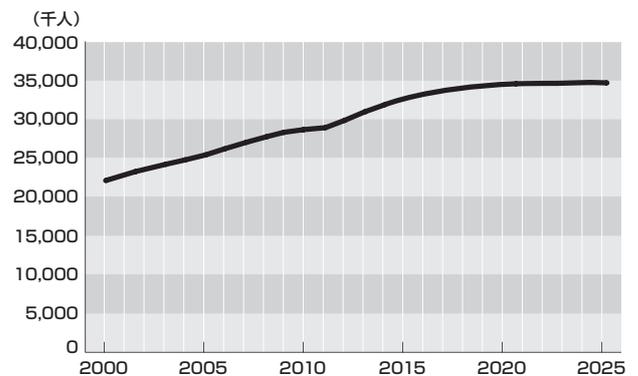
(3) 高齢化の構造と問題の発生

高齢化は、出生率の低下と平均寿命の延長により、人口構造において高齢者人口比率が増加する現象と位置づけられる。人口構造の変化は生活様式に大きな影響を与え、社会構造の変化に直結するため、現行の全国総合開発計画「21世紀の国土のグランドデザイン」における4つの時代認識のなかでも「人口減少・高齢化時代」として取り上げられた。

総人口が減少するなかで高齢者人口は増加するため、必然的に高齢者人口比率は急激な上昇を続ける。高齢化は先進国では普遍的にみられる現象であるが、わが国では他国に例をみない速度で進展する。

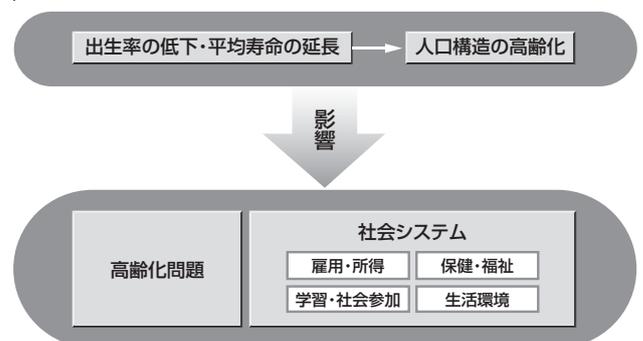
高齢化はわが国の社会システム全体に大きな影響を及ぼすと考えられ、行政にとっても社会にとっても避けることのできない重要な課題である。今後の高齢化の進展に備え、経済の効率化、技術革新の促進、投資の重点化・効率化などが推進されている。

図3 ● 高齢者将来人口推移の予測(中位推計の場合)



資料) 社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」(2002年1月)より作成

図4 ● 高齢化問題の構造



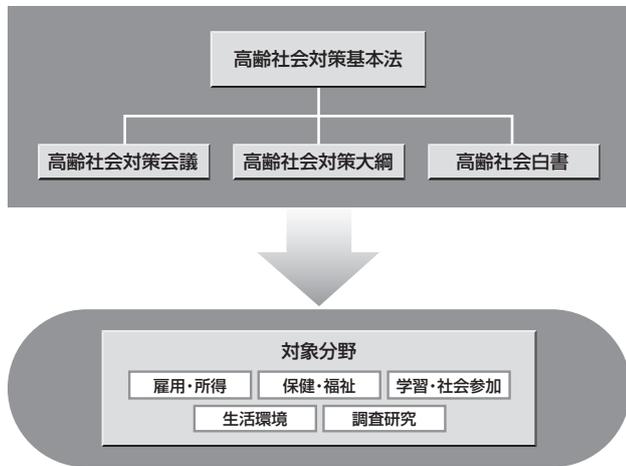
2

地方圏の先導で進む包括的な高齢社会対策

(1) 包括的な高齢社会対策の基本的枠組み

わが国における高齢社会対策の基本的枠組みは、高齢社会対策基本法に基づいている。同法によって、高齢社会対策の大綱を定めること、高齢社会対策会議を設置すること、高齢社会対策に関する年次報告(高齢社会白書)を提出することが定められている。

図5 ● 高齢社会対策の体系



① 高齢社会対策会議

高齢社会対策会議は、高齢社会対策大綱の案の作成、必要な関係行政機関相互の調整ならびに重要事項の審議および対策の実施推進を図るための組織である。内閣総理大臣を長として閣僚が委員として任命されている。

② 高齢社会対策大綱

高齢社会対策大綱は、目的および基本姿勢、横断的に取り組む課題、分野別の基本的施策の3部構成からなる、政府の高齢社会対策の基本的かつ総合的な指針となるものである。中長期的な指針であることに鑑みて5年を目処に見直されることとなっており、有識者会議の報告などをふまえて、2001年12月に新しい大綱が閣議決定されたところである。

③ 高齢社会対策に関する年次報告(高齢社会白書)

高齢化の状況及び高齢社会対策の実施の状況に関する年次報告は、高齢社会対策基本法によって政府が国会に提出することを義務づけられたものであり、関係省庁の協力のもと、内閣府がとりまとめている。一般には高齢社会白書として知られており、基本的な統計資料に基づいた高齢化の状況とあわせ、前年度に政府が講じた高齢社会対策の実施状況および当該年度に講じようとしている施策について記述されている。

資料) 内閣府「平成15年版高齢社会白書」(2003年6月)等より作成

表1 ● 高齢社会対策の範囲

分野	領域	領域に適合する施策体系
就業・所得	就業	●高齢者の雇用・就業の機会の確保 ●勤労者の生涯を通じた能力の発揮
	所得	●公的年金制度の安定的運営 ●自助努力による高齢期の所得確保への支援
保健・福祉	保健	●健康づくりの総合的推進
	福祉	●介護保険制度の着実な実施 ●介護サービスの充実 ●高齢者医療制度の改革 ●子育て支援施策の総合的推進
学習・社会参加	学習	●生涯学習社会の形成
	社会参加	●社会参加活動の促進
生活環境	住居	●安定したゆとりある住生活の確保
	移動	●ユニバーサルデザインに配慮したまちづくりの総合的推進 ●交通安全の確保と犯罪、災害等からの保護
	都市	●ユニバーサルデザインに配慮したまちづくりの総合的推進 ●交通安全の確保と犯罪、災害等からの保護 ●快適で活力に満ちた生活環境の形成

資料) 「高齢社会対策大綱」(2001年12月)より作成

この高齢社会対策基本法における対象分野(「就業・所得」、「健康・福祉」、「学習・社会参加」、「生活環境」、「調査研究等の推進」)は非常に広範でほぼ全ての分野を網羅する。特に「生活環境」分野などは対象が非常に幅広く体系を把握しづらいため、本稿では高齢社会対策大綱における小区分を領域と設定して、これに基づいて整理する。

(2) 高齢社会対策を牽引する地方圏

地方圏の人口が大幅な減少をみせるなか、東京圏をはじめとした大都市圏ではまだ人口増加が続いている(図2)。大都市圏での出生率は総じて地方圏よりも低く、人口増加の原因は社会増、すなわち地方圏からの人口流入である。

わが国の国土政策では、東京一極集中の是正、多極型、多軸型、分散型の国土構造への転換を目指して、地方圏への機能分散が図られてきた。しかし、ここにきて、産業経済の再生という名目のもとに大都市圏、特に東京への集中投資が進んでおり、これに伴ってさまざまな資源の都心回帰・再集中現象がみられる。地方圏から大都市圏への人口移動も収まりをみせないと考えられ、大都市圏での高齢化を抑える一方、地方圏の高齢化を加速する。そのため、山口県東和町のように高齢化率が50%を超える例もあり、高齢社会対策では、地方圏において先導的な事例が数多くみられる。例えば、東和町のある屋代島(周防大島)では島の高齢化率も41%に達しており、健康時・虚弱時・要介護時のそれぞれを意識した高齢者の住みやすい島づくり「高齢者モデル居住圏構想」に取り組んでいる。

3

大都市圏で発生する新たな形態の高齢化

(1) 高齢社会対策は次の舞台へ

大都市圏は地方圏に遅れて高齢化することから、その対策に地方圏の先導的事例の成果を活用できる。そのため、総括的な対策の立案、実施に問題は少ないと思われた。しかし、大都市圏において発生する高齢化には、地方圏におけるそれとは性質が異なるものがあることがわかってきた。それが、大都市圏型の高齢化といわれる「住宅団地など市町村域の一部分で急激に発生する局所的な高齢化」である。

(2) 大都市圏型の高齢化が発生するメカニズム

大都市圏周縁部では、高度成長期における労働者の住宅需要に対応するため、中心都市への通勤・通学者に居住機能を提供する住宅団地の開発が進められた。これらの住宅団地は一斉に開発されたこと、住宅のつくりが画一的であること、それもあって価格帯が同程度になっていることなどの理由から、ほぼ同世代の世帯主、類似した世帯構成の世帯が入居することとなった。また、団地内に次世代のための開発余力はなく、新たな世帯の流入や世帯分割が難しいため、子ども世代は成人すると違う地域に流出してしまう。そのため、ある程度の年数が経過すると、世帯主や配偶者の年齢が一斉に65歳に達して高齢化率を高めるとい、いわば時限爆弾的な人口構造となっている。

開発された住宅団地は、多くが都市の周縁丘陵地などに独立配置され、古くからの市街地とは隔絶された地理的環境にある。そのため、公共交通の利便性が低く市街地の都市機能を十分に活用できないほか、場合によっては複数の市町村にまたがっているために公共サービスも不揃いであるなどの問題点を抱えている。

高度成長期から30年ほどが経過し、住宅の第1次取得層とされる30歳代で住宅を購入した世代が高齢者となるところにさしかかっており、まもなくこの時限爆弾は各地で連鎖的に爆発すると予

想される。市町村域の一部分だけが驚異的な速度で高齢化する状況は、地方圏ではあまり見られなかった形態であり、独自の対策が必要となる。しかし、この問題に対する行政側の認識には温度差があるため、対策の足並みも揃わず、これといった成功事例もまだないのが実状である。

(3) すれ違う市民と行政の思い

これに関連して、岐阜県多治見市と岐阜県産業経済振興センターが共同で実施した「多治見市高齢化に伴う需要予測調査」(2002年3月)に非常に興味深い結果がある。同調査では、3大都市圏の周辺部にある同程度の人口を持つ都市に対してアンケートを行い、大都市圏型の高齢化に対する意識を把握しているが、その結果、今後の行政施策を検討していく上で大都市圏型の高齢化を大きな課題と考えているのは35市、38.0%にとどまっており、影響はない、または少ないと考える自治体が過半数であった。

この過半数の回答の中には、住宅団地入居者が特定世代に偏らないよう計画的な開発・運営がなされたために、顕著な問題が発生しないような都市もあるかもしれないが、比較的小規模の住宅団地が中心で、市政への影響が少ないとしている都市も多いと想定される。実は、大規模な住宅団地では、学校、商業施設や公共交通などの都市機能整備が進んでいることから、大都市圏型の高齢化は、小規模な住宅団地においてより深刻な問題となる可能性が指摘されており、今後が危惧される結果である。

同調査では、行政に対して高齢化時代における行政上の課題・問題点、市民に対して行政に期待することを尋ねている(図6)。これを比較すると、行政側が課題・問題点と考えている領域は「財政」、「保健」、「社会参加」、住民が期待している領域は「所得」、「雇用」、「都市」であり、領域レベルで不一致となっている現状がうかがえる。

また、行政側からは「高齢化時代の課題・問題点がわからない」とする回答が最も多く、急激な高齢化に対するとまどいがみられる現状が示されている。

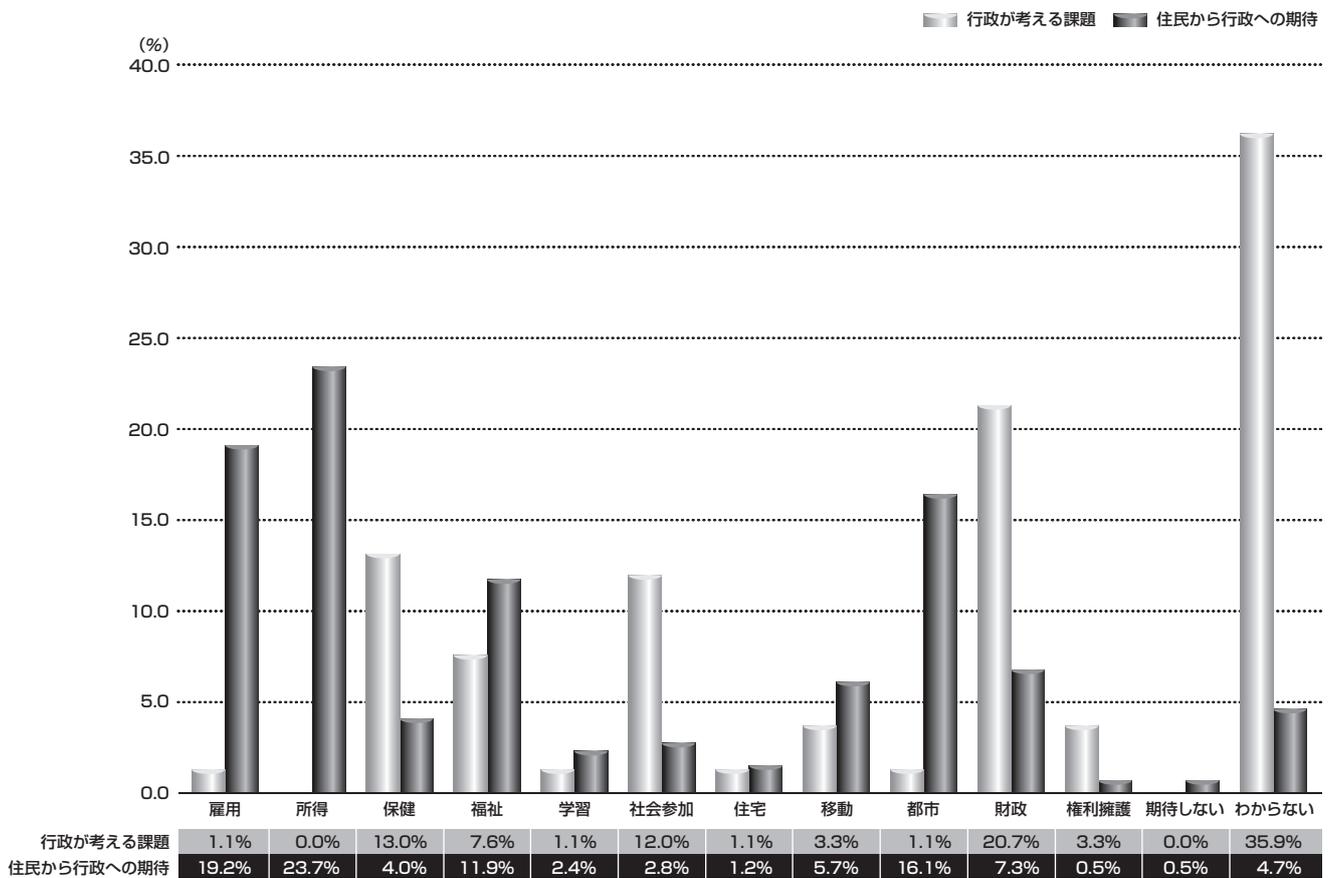
表2 ● 大都市圏型高齢化の発生と影響に対する自治体の考え

	全体		東京圏		名古屋圏		関西圏	
	回答数	比率	回答数	比率	回答数	比率	回答数	比率
影響大	35	38.0%	21	42.9%	5	29.4%	9	34.6%
影響小	44	47.8%	22	44.9%	9	52.9%	13	50.0%
影響なし	13	14.1%	6	12.2%	3	17.6%	4	15.4%

資料) 多治見市・岐阜県産業経済振興センター「多治見市高齢化に伴う需要予測調査」(2002年3月)

|||| 住宅団地で進む大都市圏型の高齢化 — シルバータウン化するニュータウン

図6 ● 高齢化時代において行政の考える課題・問題点と住民の期待



資料) 多治見市・岐阜県産業経済振興センター「多治見市高齢化に伴う需要予測調査」(2002年3月)より作成
 注釈) 領域については表1を参照

4

住宅団地で始まる独自の取り組み

(1) 行政主導型から住民主導型の対策へ

大都市圏型の高齢化に対して、多くの自治体の意識が高まるのはこれからと考えられる。しかし、この時限爆弾の爆発時期がすぐそこにあることは否めない。また、行政側と住民側の意識に大きなずれがある以上、行政が何かしてくれる、という期待だけでは、近未来に現実化した大都市圏型の高齢化を前に、そのギャップに苦しむことになると思われる。

そのため、NPOの設立による公的サービスの供給など、住民主導型の対策を住民自らが考えていかななくては、成功する対策を打つことはできないのではないだろうか。

(2) 住民主導型対策の先進例を目指して

先ほどのアンケート調査を行った主体である岐阜県多治見市では、結果を踏まえて、大都市圏型の高齢化との戦いに第一歩を踏み出している。その基本的な方針は大きく以下の2点である。

① 市域全体の高齢化に伴う行政需要の増大には、現時点から準備を行う。

多治見市では25年先までの将来都市人口の推計を綿密に行っている。これは政策的な目標人口ではなく、あくまでも統計的な趨勢に基づいたものであって、高齢化とそれに伴う行政需要の増大速度を、現時点で考えられる限り正確に把握したものである。この結果、これまで大幅な増加基調にあった都市人口は、当面横ばいで推移した後減少基調に変化、高齢化率も14.6%から27.0%まで上昇すると予測している。高齢化に伴う福祉需要の増加は2倍を上回っており、人口減少局面に入るまでの間に福祉需要の増加に対応できる体制を整えることが必要としている。

市域全体を対象とした行政施策の充実のため、東京都奥多摩町の「福祉モノレール」、石川県金沢市の「生きがい情報作業センター」、岐阜県谷汲村の「情報バリアフリー・テレワークセンター」など、個別の先導的な施策についての研究も行っている。

② 大都市圏型の高齢化に対しては住民主導型対策を主軸とし、そのための環境を整備する。

大都市圏型の高齢化は市内の特定地域で局所的に発生する。高齢社会対策をその特定地域に対して重点的に講じる必要があるが、現実的には、市内各地域間の平衡という視点から困難な面もある。また、隣接する可児市、土岐市などと市街地や生活圏の一体化が進んでおり、市内の住宅団地の中には他市の中心市街地に出る方が利便性が高いものもある。

数万人単位の大規模住宅団地・ニュータウンと異なり、数千人単位の中規模、数百人単位の小規模な住宅団地が数多く点在するため、各行政が個別に対策を行うことは市政の非効率化にもつながる

ことから、住民が組織するNPOなどとのパートナーシップによる公的サービスの充実を目指して、市内最大の住宅団地「ホワイトタウン」を有する脇之島地区におけるNPO立ち上げ支援などに取り組んでいる。

多治見市では、既に大都市圏型の高齢化が顕在化しはじめた千里ニュータウンなどの視察も行い、有識者による研究会も設置するなど、成功例がないとされるこの形態の高齢化への対策に向けて精力的な研究、活動を行ってきた。2003年度以降は、さらに一歩進めて、少子化社会対策も含めた形の、市政における総合的な戦略「持続可能な地域社会づくり」として挑戦が続けられることとなっている。時限爆弾が爆発する前に、全国の住宅団地における高齢社会対策の先導的事例となることが期待される。

【参考文献・論文等】

- 1) 『全国総合開発計画 21世紀の国土のグランドデザイン』国土庁編、1998年3月
- 2) 『地域開発 特集 ニュータウン再生の萌芽を求めて』日本地域開発センター、2001年9月
- 3) 『甦れニュータウン 交流による再生を求めて』福原正弘、2001年10月
- 4) 『日本の将来推計人口』社会保障・人口問題研究所、2002年1月
- 5) 『都道府県の将来推計人口』社会保障・人口問題研究所、2002年3月
- 6) 『多治見市高齢化に伴う需要予測調査報告書』多治見市・岐阜県産業経済振興センター、2002年3月
- 7) 『多治見市高齢化に伴う需要予測調査報告書』多治見市・岐阜県産業経済振興センター、2003年3月
- 8) 『高齢社会白書』内閣府、2003年6月