



都市における高齢化



都市における高齢化
Ageing in Cities

“Ageing in Cities”はOECD事務総長の責任の下で作成され、本書は国土交通省によって作成されたその日本語版である。本書に示す見解や議論は必ずしもOECD加盟国の意見を反映したものではない。本書や本書に示す地図は、地域における主権について予見を示すものではない。

“Ageing in Cities”のISBNは以下のとおり。

ISBN 978-92-64-23114-6 (print)

ISBN 978-92-64-23116-0 (PDF)

イスラエルの統計データは、イスラエルの関係当局の責任下で提供されたものである。OECDによるこうしたデータの使用は、国際法の用語に基づくゴラン高原、東エルサレム、ヨルダン川西岸地区のイスラエル人入植地の状況に影響を与えるものではない。

Photo credits: Cover © City of Toyama; © Tyler Olson/Shutterstock.com.

Corrigenda to OECD publications may be found on line at: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OECD 2015

前文

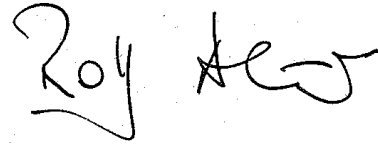
人口の高齢化は世界的な傾向であり、都市に多大な影響を与える。OECD 諸国では、65 歳以上の人口割合は、1950 年の 7.7%から 2010 年には 17.8% に上昇し、2050 年には 25.1% に達することが予想されている。65 歳以上人口の 43.2%は都市で暮らしている。各国政府は過去に例のない人口動態の変化に対応しようと努力しているが、地方政府はこの努力を補完することが可能であり、また責務もある。これは、地方政府は地域社会のニーズと嗜好を最もよく理解している主体であることに加え、高齢化の影響の多くは地理的に集中して生じるため、それによってもたらされる課題や機会は都市ごとに固有であるということによる。さらには、地方政府は複数の政策分野を総合した行政を担うことから、都市という文脈における人口高齢化の懸念に統合的に対応できる。

本報告書は、高齢社会の課題に対応し、機会を最大限活かすための分析や政策手法を、政策担当者に提供することを目的としている。分析にあたっては、以下の三点を基本姿勢とした。第一に、高齢社会は、「望ましくない課題」ではないということである。長寿は社会の発展の成果であり、それに関連する技術開発等を促すことによって、成長の源泉にもなりうる。第二に、高齢社会は、単に高齢者のみの社会を意味しない。高齢者が質の高い生活ができる都市は、他の世代にとっても住みよい場所になる。第三に、金融危機や自然災害等の潜在的な課題と異なり、高齢化とその影響は概ね予測可能である。このため、都市は、将来の人口動態の変化に備えた行動を先行してとることができる。このような変化に最前線で取り組んでいる都市は、他の都市に役立つ経験を提供することができる。すなわち高齢社会のための政策とは、単に現在のニーズや機会に対応するだけでなく、将来の人口構造を予測し、それに向けて円滑に移行するための経済社会の進むべき道を事前に切り開くものでもある。

本報告書は、ケーススタディとともに、量的証拠も利用している。機能的都市圏における様々なデータを取り上げている OECD 大都市圏データベースは、一般に公開され、高齢化の傾向を分析するために、より詳細な人口動態情報を含めることとしている。富山(日本)、横浜(日本)、リスボン(ポルトガル)、カルガリ(カナダ)、ブルノ(チェコ共和国)、マンチェスター(英国)、フィラデルフィア(米国)、ヘルシンキ(フィンランド)、ケルン(ドイツ)における 9 件のケーススタディは、都市レベルの取り組みについて示唆のある分析を提供している。特に、都市にとって重要な政策分野である健康・社会ケア、住宅、公共交通、サービスや雇用へのアクセス及び都市開発を対象としている。

都市は、高齢社会において効果的な政策を実施する上で不可欠であり、発想の源泉を示してくれる。人口動態の重圧が増すなかで、基本的に都市は、家庭や企業にとっての魅力を高めようと弛まぬ努力を重ねている。若年者・高齢者に関わらず居住者の暮らしやすさを高めるための努力は、増加する高齢者を効率的かつ効果的に支えるのみな

らず、経済と社会の活力を持続するために必要な若年者を引き付けることにも貢献する。つまり、人口動態の課題に対応する政策は、経済的・社会的にレジリエントな都市を構築していくための中核を担うものである。

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Rolf Alter'.

ロルフ・アルター

OECD 公共ガバナンス・地域開発局長

謝辞

本報告書は、OECD の「高齢社会における持続可能な都市の成長政策」プロジェクトの最終結果として作成された。このプロジェクトは国土交通省(日本)、富山市、横浜市による資金援助を受けて行われたものである。

報告書は、OECD 持続可能な成長のための地域政策課(佐谷説子課長)によって作成された。ホセ・ビエガス(国際交通フォーラム事務局長)、ジョン・ピアード(WHO)、ヨハネス・ヴェーバー及びクリスチャン・ポロック(OECD 事務局)からの多大な貢献を得て、佐谷説子課長が起草と総合調整を行った。

OECD 事務局は、ケーススタディの対象となった 9 地域でのフィールドミッションを取り仕切っていただいた地方、地域、国の関係政府に感謝の意を表す。

ウィリアム・トンプソン、カレン・マグワイア、菅原賢、ドロテ・アラン＝デュプレ、クリステイナ・マルティネス＝フェルナンデス(以上 OECD 事務局)及びリチャード・ベーカー(独立専門家)、ポール・チェシャー(ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス)、秋山弘子(東京大学)、クリストファー・フィリップソン(マンチェスター大学)、辻哲夫(ヘルスケア・イノベーション・プロジェクト)各氏においては、報告書の一次案に対し貴重なコメントをいただいたことに深く感謝申し上げます。

ケイト・ランカスターにより編集協力を受けた。出版用の原稿はジェニファー・アラン、ウルリケ・チャプラー、ジェンマ・ネリーズが作成した。

日本語版刊行によせて

本書は、2015年(平成27年)4月に、OECD(経済協力開発機構)が英文で刊行した「都市の高齢化」(Ageing in Cities)報告書の日本語全訳版です。

我が国では、高齢化率が2050年には40%弱まで上昇すると見込まれる上、特に大都市圏では高齢者の大幅な増加に対応していくことが求められています。こうした都市における高齢化の進展は、OECD加盟国全体の課題となっています。

OECDの「都市の高齢化」報告書は、このような世界的な傾向を踏まえ、高齢社会に取り組むための戦略的政策について論じています。本書では、OECD諸国の間でも高齢化の進展形態が極めて多様で、その課題の出現も地域によって異なる様子を呈していることを明らかにしつつも、高齢の労働者の活用、インフラ・都市形態の見直し、そしてアクセシビリティの向上を「高齢社会の機会」として捉え、戦略的に政策を展開していくべきであると論じています。その上で、豊富なデータ・数値、文献・理論等を踏まえつつ、多様な都市における政策実例を分析し、長期ビジョンの策定や指標の整備など具体的な戦略を提案しています。

我が国では、まさに本年8月に、急激な人口減少や少子化、異次元の高齢化の進展などの国土を取り巻く時代の潮流と課題に対応するための「国土形成計画」が策定されたばかりです。同計画では「対流促進型国土」を国土の基本構想として掲げ、その実現に向けて、人や地域の「まとまり」と「つながり」の組み合わせによる「コンパクト+ネットワーク」の形成を進めることを謳っています。

本報告書の日本語版刊行は時宜を得たものであり、日本においても、本報告書が関係者の皆様に広く親しまれ、我が国の各都市における高齢社会に対応した政策の推進に寄与することを期待しています。

井崎 信也
国土交通省都市局都市政策課長

目次

要約	13
第I部 高齢社会と持続可能な都市の成長	17
第1章 高齢社会の傾向と持続可能な都市の成長	19
持続可能な都市の成長のための高齢社会の定義	20
高齢化の傾向	27
まとめ	37
付録 1.A1 OECD 大都市圏における高齢化傾向の分析方法	38
OECD 大都市圏の定義	38
OECD 諸国の大都市圏における高齢化傾向の分析方法	39
参考文献	40
第2章 高齢社会が持続可能な都市の成長に与える影響	43
序文	44
経済的影響	44
社会的影響	52
高齢社会の機会	58
人口動態の移行段階によって異なる高齢化の課題	59
結論と今後の研究課題	61
参考文献	61
第3章 高齢社会のための政策戦略	69
序文	70
長期ビジョンの策定	70
「高齢社会」を計測する指標の整備	73
全世代の健康増進	76
労働市場や社会活動への高齢者の参加増進	77
アクセシブルな居住環境におけるアフォーダブルな住宅の提供	83
魅力や暮らしやすさの向上のための都心部の再構築	86
参考文献	89
第4章 高齢社会のガバナンス	95
協調的行動へ新たな関係者の参画を得る	96
異なるレベルの政府間での政策の相乗効果を確保する	100
政策の「サイロ化」を克服するための水平のガバナンス構造を創出する	106

参考文献	108
第II部 都市は高齢社会にどのように取り組んでいるのか：9件のケーススタディ	113
第5章 序論：ケーススタディの分析	115
目的	116
分析方法	116
総合的な比較分析	117
第6章 富山(日本)	123
富山市の背景	124
人口動態の推移	124
経済成長	127
高齢化の課題	128
政策取り組み	129
政策の特徴	131
参考文献	132
第7章 横浜(日本)	133
横浜市の背景	134
人口動態の推移	134
経済成長	136
高齢化の課題	137
政策取り組み	138
政策の特徴	141
参考文献	142
第8章 リスボン(ポルトガル)	143
リスボン市の背景	144
人口動態の推移	144
経済成長	145
高齢化の課題	146
政策取り組み	147
政策の特徴	150
参考文献	151
第9章 カルガリ(カナダ)	153
カルガリ市の背景	154
人口動態の推移	154
経済成長	156
高齢化の課題	157
政策取り組み	158
政策の特徴	161
参考文献	161
第10章 ブルノ(チェコ)	163

ブルノ市の背景.....	164
人口動態の推移.....	164
経済成長.....	165
高齢化の課題.....	166
政策取り組み.....	167
政策の特徴.....	169
参考文献.....	169
第11章 マンチェスター(英国).....	171
マンチェスター市の背景.....	172
人口動態の推移.....	172
経済成長.....	174
高齢化の課題.....	174
政策の特徴.....	177
参考文献.....	177
第12章 フィラデルフィア(米国).....	179
フィラデルフィア市の背景.....	180
人口動態の推移.....	180
経済成長と雇用.....	181
高齢化の課題.....	181
政策取り組み.....	182
政策の特徴.....	184
参考文献.....	184
第13章 ヘルシンキ(フィンランド).....	185
ヘルシンキ市の背景.....	186
人口動態の推移.....	186
経済成長.....	187
高齢化の課題.....	188
政策取り組み.....	189
政策の特徴.....	190
参考文献.....	191
第14章 ケルン(ドイツ).....	193
ケルン市の背景.....	194
人口動態の推移.....	194
経済成長.....	196
高齢化の課題.....	197
政策取り組み.....	198
政策の特徴.....	199
参考文献.....	200

表

表 1.A1.1.	統計データ情報源	39
表 2.1.	高齢社会の課題と機会(要約)	44
表 3.1.	六つの推奨戦略	70
表 3.2.	都市のビジョン	72
表 3.3.	高齢社会の評価の裏付けとして推奨される指標	76
表 4.1.	OECD 諸国における高齢化に関する国の政策の枠組み	102
表 4.2.	OECD 諸国における国の都市政策の枠組み	103
表 5.1.	ケーススタディ都市	118
表 5.2.	ケーススタディ都市における高齢社会に向けた主要な政策	118
表 6.1.	富山市の概要	124
表 6.2.	富山市及び居住推進地区の人口 2000年、2013年	127
表 7.1.	横浜市の概要	134
表 8.1.	リスボン市の概要	144
表 9.1.	カルガリ市の概要	154
表 10.1.	ブルノ市の概要	164
表 11.1.	マンチェスター市の概要	172
表 12.1.	フィラデルフィア市の概要	180
表 13.1.	ヘルシンキ市の概要	186
表 14.1.	ケルン市の概要	194

図

図 1.1.	高齢社会の重要な側面	21
図 1.2.	OECD 諸国における高齢者の年齢分布 1950年、2010年、2050年	24
図 1.3.	65歳以上の男女別平均余命 1960年、2010年	24
図 1.4.	年齢別に見た高齢者の身体能力の低下	26
図 1.5.	ヘルシンキ市の高齢住民の年齢分布 1990~2050年	26
図 1.6.	OECD 諸国における中位年齢 1950年、2010年、2100年	27
図 1.7.	年齢別人口の変化、全世界及び OECD 諸国 1950~2100年	28
図 1.8.	総人口に占める高齢者人口割合、OECD 諸国 1950~2100年	28
図 1.9.	OECD 諸国における高齢者人口の年間増加率の割合 2001~2011年	29
図 1.10.	OECD 諸国における高齢者人口の地域分布——都市部が大部分を占める地域、中間地域、農村部が大部分を占める地域 2011年	30
図 1.11.	OECD 諸国における都市部が大部分を占める地域と農村部が大部分を占める地域における高齢者の比率と国内平均 2012年	30
図 1.12.	OECD 諸国の大都市圏、都市核、後背地における高齢者人口の数と割合 2001年、2011年	31
図 1.13.	OECD 大都市圏における高齢者人口割合平均——都市核、後背地、都市規模別内訳 2001年、2011年	32
図 1.14.	OECD 大都市圏の総人口に占める高齢者人口割合平均——国別の都市核及び後背地の内訳 2001年、2011年	33
図 1.15.	OECD 大都市圏の総人口に占める高齢者人口割合平均——国別 2001年、2011年	33
図 1.16.	OECD 諸国の全国及び大都市圏の総人口に占める高齢者人口割合平均 2011年	34

図 1.17. OECD 諸国の大都市圏における高齢者人口と全人口の年平均増加率 2001-2011 年	34
図 1.18. OECD 大都市圏における高齢者人口と総人口の年平均増加率及び高齢者人口割合 2001 ～2011 年	35
図 1.19. OECD 大都市圏における高齢者人口と総人口の年平均増加率 2001～2011 年	35
図 1.20. 主な OECD 大都市圏における高齢者人口と総人口の年平均増加率 2001～2011 年	36
図 1.21. OECD 大都市圏の都市核及び後背地における高齢者人口の年平均増加率 2001～2011 年	36
図 2.2. 地方政府の歳入構成 2010 年	46
図 2.3. 労働力人口における年齢分布の変化 2000～2012 年	47
図 2.4. 年齢層別に見た雇用構造の部門別内訳——EU27 ヶ国 2006 年	48
図 2.5. 年齢層別に見た雇用構造の部門別内訳——日本 2012 年	48
図 2.6. 年齢層別に見た雇用構造の部門別内訳——米国 2013 年	49
図 2.7. 年齢別に見た雇用関連の移動——米国 2012～2013 年	49
図 2.8. 地方政府出の項目別内訳	50
図 2.9. 主な国における独居高齢者(65 歳以上)の割合 2012 年	53
図 2.10. 日本の 65 歳以上の高齢者の居住形態 1960～2030 年	53
図 2.11. 主要国における年齢別の日常的な交通手段	54
図 2.12. 公共交通機関の利用による医療センターへのアクセシビリティ——リスボン 2013 年	55
図 2.13. OECD 諸国における貧困率(平均世帯可処分所得の 50%未満の人の比率)——高齢者及び 総人口 2008 年	56
図 2.14. 主な OECD 諸国における 65 歳以上の住宅状況 2011 年	57
図 2.15. 総人口と高齢者の年平均増加率——大都市圏のタイプ別 2001～2011 年	60
図 2.16. 都市のタイプ別に見た高齢化の課題	60
図 3.1. 21 世紀末までの人口動態の推移の予測——日本とドイツ	71
図 3.2. 平均実効退職年齢と公式定年 2007～2012 年	78
図 3.3. 公共投資のうち地方政府が担う割合——主な OECD 諸国 2011 年	87
図 5.1. ケーススタディの構成	117
図 6.1. 富山市の人口構造 1985 年、2013 年	125
図 6.2. 富山市の年齢層別人口流出入 2006 年、2012 年	125
図 6.3. 富山大都市圏の総人口に占める高齢者人口の割合 2001 年、2011 年	126
図 6.4. 富山都心及び居住推進地区の高齢者人口	126
図 6.5. 富山市中心市街地における 250m メッシュ当たりの高齢者人口 2012 年	127
図 7.1. 横浜市の人口動態の変化 1970～2050 年	135
図 7.2. 横浜市の人口構造 1970 年、2010 年	135
図 7.3. 横浜市における高齢者の人口集中(250m メッシュ)	136
図 8.1. リスボン市の人口構造 1960 年、2011 年	145
図 8.2. リスボン大都市圏の総人口に占める高齢者人口の割合 2001 年、2011 年	146
図 9.1. カルガリ市の人口構造 2001 年、2011 年	155
図 9.2. カルガリ大都市圏の都市核の総人口に占める高齢者人口の割合 2001 年、2011 年	156
図 10.1. ブルノ大都市圏の総人口に占める高齢者人口の割合 2001 年、2011 年	165
図 10.2. ブルノ市の総人口に占める高齢者の人口割合(%)——基礎的地域単位別 2011 年	166
図 11.1. マンチェスター市の人口構造 2012 年、2021 年	173
図 11.2. マンチェスター大都市圏の総人口に占める高齢者人口の割合 2001 年、2011 年	173
図 12.1. フィラデルフィア市の人口構造 2001 年、2010 年	181

図 12.2. フィラデルフィア大都市圏の都市核の総人口に占める高齢者人口の割合 2000年、2010年	182
図 13.1. ヘルシンキ市の人口動態の変化 1976～2050年	187
図 13.2. ヘルシンキ大都市圏の総人口に占める高齢者人口の割合 2001年、2011年	188
図 14.1. ケルン市の人口構造 1960年、2010年	195
図 14.2. ケルン大都市圏の総人口に占める高齢者人口の割合 2001年、2011年	195
図 14.3. ケルン市 60歳以上の人口割合 2005年、2025年	196

要約

本報告書は、高齢社会において、人口動態の変化がもたらす課題を克服し、機会を最大限に活用する上で、都市が果たす役割を分析する。報告書では、OECD 諸国・地域における 275 の大都市圏を中心にその高齢化傾向を分析し、高齢社会は、持続可能な都市の成長に如何なる影響を与えるのか、都市があらゆる関係者を取りまとめ、高齢社会のための総合的な政策を企画・実施するには如何なる取り組みが必要か、という点を検討する。

重要な論点:都市の人口高齢化は如何に進むのか

- *OECD 諸国における人口動態は、今後 50 年間に最も大きく変化していく。これは 65 歳以上人口の急増に伴うものであり、最も急速な増加は 80 歳以上人口に見られる。1950~2010 年には、OECD 諸国の 65 歳以上人口は 4 倍以上、約 2 億 2900 万人までに増えたが、80 歳以上人口は 14 倍近くに達している。*
- *OECD 諸国の大都市圏(機能的都市圏)とそれ以外では、高齢化の傾向が異なる。大都市圏は大都市圏以外よりもわずかに若年人口比率が高いが、高齢者数は急速に増加しており、2001~2011 年の増加率は大都市圏では 23.8%であり、大都市圏以外の 18.2%に対し大きく上っている。*
- *OECD 諸国の大都市圏では、高齢者人口は総人口よりも急速に増加している。2001~2011 年に、OECD 諸国の大都市圏の総人口が 8.8%増加したことに対し、高齢者人口は 23.8%増加している。大都市圏内の高齢化は、地理的にも異なり、都市中心部で高齢者人口が 22.6%増加したことに対し、後背地では 28.3%増加した。*
- *高齢社会は、多様な課題をもたらす。具体的には、インフラと都市開発のあり方の再構築、社会的孤立、アクセシビリティの欠如、住宅のアフォーダビリティが挙げられる。都市政府は、限られた地方財源、労働力の高齢化、社会保障費の増大という制約を抱えた中で、こうした課題に対応しなければならない。*
- *高齢化は、機会も提供する。技術とイノベーションの新たな進展、既存住宅のリフォームによって高齢者が自立を維持又は回復できるようにする市場の取り組み、ボランティアネットワークでの高齢者による高齢者のためのサービスの組織など。*

高齢化の課題に取り組むための政策戦略

- *高齢社会のための政策は、将来のためのまちづくりととらえるべきである。究極の目的は、現在の世代間対立を緩和することではなく、全ての世代にとってより質の高い生活と暮らしやすさを創出することにある。*

- 都市は実施する政策に優先順位をつける必要がある。特に下記の点が重要である。
 - 長期ビジョンを策定し、都市の長期的な人口構造を理解するための指標を整備して、経済的・社会的な手段を通じた人口動態の変化に対する最適な対応方法を検討する。
 - 労働市場や社会活動への高齢者の参加を増やすとともに、より健康的なライフスタイルを促す。高齢となった市職員の継続雇用、新たな仕事や技術習得の訓練の提供、起業の推進は重要である。こうした対策は、新たな雇用創出のための産業政策や職場へのアクセス改善のための交通政策によって補完できる。高齢者にボランティア活動への参加を促すことは、高齢者を活動的に保ち、コミュニティ内の世代間の絆を強化することに役立つ。全年代の健康増進も重要であり、情報通信技術を利用しつつ、予防対策としてのウォーキングを奨励する方法などある。
 - アクセシブルな居住環境においてアフォーダブルな住宅を提供する。革新的な財政戦略(非営利開発事業者への信用供与)や、代替的な住宅(多世代居住施設など)のための事業スキーム、在宅ケアの利用可能性の増進、自宅からの通勤や各種サービスへのアクセスの改善が有効な手段である。
 - 魅力や暮らしやすさを向上するために都心部を再構築する。例えば、土地利用を最適化するために、都市施設の適地を見直す。コンパクトな都市構造は、高齢者のアクセシビリティを促進することから、多くの都市において望ましい目標の一つとなっている。こうした戦略を実施するためには、異なる政策分野(住宅、交通、公共サービス等)の政策を、長期ビジョンに基づいて統合する必要がある。
- 都市は、以上のような戦略とともに、ガバナンスを検討する必要がある。特に、様々な関係者を協調した行動に向けてという点が重要である。
 - 人口動態の変化に対応するために、コミュニティ関係者、地域住民、研究機関、民間部門など新たな関係者の参画を得る必要がある。人口高齢化に直面する多くの課題は公共政策の範疇を超える場合があり、関係者が行動によって担われる余地が大いにある。

重要な論点:都市のケーススタディ

- ケーススタディの対象となった 9 都市の高齢社会に関する経験と実践例について、書面調査と現地視察による分析を行った。ケーススタディの対象都市は、富山(日本)、横浜(日本)、リスボン(ポルトガル)、カルガリ(カナダ)、ブルノ(チェコ)、マンチェスター(英国)、フィラデルフィア(米国)、ヘルシンキ(フィンランド)、ケルン(ドイツ)である。
- ケーススタディから得た重要な教訓
 - 市レベルでの政策は、その市が高齢化の如何なる段階にあるのかによって大きく異なる。高齢化した都市は、経済・社会政策を統合し、官民連携、土地利用計画、財政的優遇措置、市民参加の奨励といった多様な政策手段を利用して、包括的

に取り組むべきである。若年人口割合の高い都市は、住宅、地域づくり、保健医療政策など特定の政策に重点的に取り組むことによって、高齢社会への準備を始めるべきである。

- 高齢化の課題への対応に注目した長期ビジョンは、あらゆる関係者の効果的な参画と政策手段の適切な利用を確保するために、重要な役割がある。
- 市民社会と民間部門は政策実施に十分組み込まれており、都市政府と協力しているが、多くのケーススタディ都市では、近隣自治体間でのさらなる協調が必要とされている。

第 I 部

高齢社会と持続可能な都市の成長

第1章

高齢社会の傾向と持続可能な都市の成長*

第1章は、持続可能な都市の成長との関連における高齢社会の意義を定義し、後続の章への枠組みを提示する。また、高齢化の傾向を分析し、国別・地域別でみた世界全般の人口動態の変化や、特にOECD諸国大都市圏の高齢化傾向に注目しつつ、変化の速度、段階、規模や都市部における高齢化の地理的な差異に関して分析する。

* イスラエルの統計データは、イスラエルの関係当局の責任下で提供されたものである。OECDによるこうしたデータの使用は、国際法の用語に基づくゴラン高原、東エルサレム、ヨルダン川西岸地区のイスラエル人入植地の状況に影響を与えるものではない。

持続可能な都市の成長のための高齢社会の定義

高齢化は世界的な傾向であり、持続可能な都市の成長に多くの影響を与える。2050年までに世界人口の25.1%が65歳以上になる。1950年には、OECD諸国の総人口に占める65歳以上の割合は7.7%、80歳以上の人口は1%にすぎなかった。人口動態の変化と、現在の世界的な高齢化の傾向は、健全な財政、経済、社会を保つ上で重要な課題である(OECD, 1996a)。高齢化が進む中、人口構造が変化していることを考慮した上で、それを新しい政策的背景とし、環境に優しく社会的にバランスのとれた経済成長を追求しなければならない。しかしながら、高齢化が経済や社会のシステムに与える影響は、地域によって大きく異なる。都市がどのように高齢化し、それが都市政策にとって如何なる意味を持つのかを理解することは、課題を緩和させるために必要となる政策の策定に重要である。同時に、高齢化は、既存の社会の枠組みを再考する機会ともなる(Börsh-Supan, 2000; OECD, 2013a; 2006a; 2005; 2000; 1998)。

都市政府は、持続可能な都市の成長に重要な役割を担う。大都市圏はOECD諸国の人口の47.9%を占め(OECD 28ヶ国のデータ)、高齢者人口の43.2%を占める(OECD Metropolitan Database; OECD, 2013e)。これまでのOECDにおける地域政策に関する研究から、都市への人口及び産業の集中度合いと、都市の政策の総合性によって、都市が国の経済成長に対し大きな貢献をすることが分かっている。高齢化の課題に対する政策を立案するためには、コミュニティの経済的資産、歴史、文化を含めた地域の実情を深く理解する必要がある。高齢化は地理的に不均一に広がるため、都市の視点から高齢化に取り組むことが重要になる。高齢化とその影響を理解するために、地域の実情に更に配慮する必要がある。地方政府は地域コミュニティと連携した実績を有し、地域の課題を深い理解していることから、この課題に対応するための資質を十分に備えている。

社会のレジリエンスに影響を与える課題の中でも、気候変動や金融危機といった他の課題に比べ、高齢化には二つの際立った特性がある。第一に、人口動態の変化はかなり正確に予測することができ、起こりうる影響も予測される。このため、政策担当者は、変化する人口動態を見据えて事前に準備することができる。第二に、高齢化の傾向は全世界ほぼ共通であるが、課題が真に深刻な段階になるまでの期間は各々異なる。高齢化の最前線にある国々は、後から同じ道を辿る国にとって貴重な教訓を提供できる。

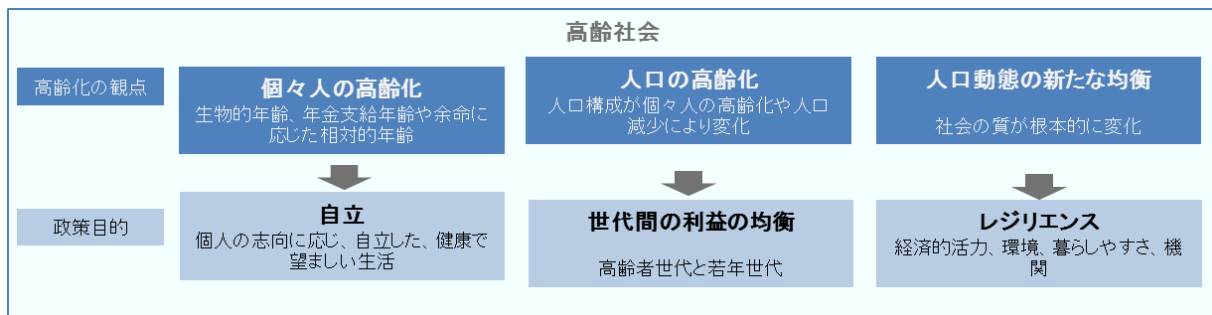
「第5回首長と閣僚によるOECD円卓会議」(2013年12月4~5日、フランス・マルセイユで開催)では、高齢社会における都市の重要な役割が承認された。会議の参加者は、都市が魅力と競争力を備えるために、「都市は魅力獲得に向けた包括的な政策の取り組みとして、交通政策、住宅政策、土地利用政策、雇用政策、産業政策を統合する必要がある」ことで合意した。この点については「地域開発政策委員会閣僚級会合」(2013年12月5~6日、マルセイユ)でも確認され、「より良い都市政策の取り組みを推進することは、全年代の住民の生活の質を向上し、自然災害や気候変動へのレジリエンスを高めるのに役立つ」ことが主張された。2014年のOECD閣僚理事会でも、人口高齢化に対応することの重要性が確認された。閣僚声明では、社会の高齢化によって、社会経済的レジリエンスを損なう不平等に取り組む必要性が強まることが指摘された。地域及び都市政策は、市民に力を与え、経済と社会のあらゆるレベルにおいてレジリエンスを構築する上で、重要な役割を担っている。

本報告書は、都市及び全世代の市民の暮らしやすさにとって高齢社会が何を意味するのかを議論している。第 1 章では、高齢社会の枠組みを提示する。第 2 章は、高齢社会が都市に与える影響について、それがもたらす課題と機会という観点から分析する。高齢社会は持続可能な都市の成長に如何なる影響を与えるのか、高齢社会にある都市は、どのような将来ビジョンを有しているのかという点を検討する。高齢社会は「課題」をもたらすと広く一般に考えられているが、本報告書は、高齢化は本来「祝福すべき成果であり、かつ課題」(UNFPA, 2012)であると理解している。高齢者は公共サービスを受ける住民であり、経済・社会活動に参加している。この点から、高齢化はより長生きしてより実りある人生を送ることを可能にする社会・経済的前提の結果であり、また、成長の機会を提供するものと捉えることができる。第 3 章は、このような機会を最大限に活用するための政策戦略を提案するとともに、将来ビジョンを達成するために都市は如何なる役割を担うべきか、持続可能な都市の成長に向けて、都市は高齢化がもたらす課題にどのように向き合い、高齢化が与えてくれる機会をどのように最大限に有効活用すべきか等を検討する。第 4 章では高齢社会におけるガバナンスを分析し、ビジョンを策定し政策手段を効果的に実施する主要な関係者について検討している。特に本報告書では、高齢化の段階に応じて都市の類型を提示している。タイプ I は、人口増加が停滞し、高齢化した都市。タイプ II は、若年人口比率が高く、高齢化の早い都市。タイプ III は、若年人口比率が高く、高齢化の遅い都市である。本報告書は、都市のタイプごとに異なる課題と政策の優先順位を提案している。

高齢社会の三つの側面

高齢社会に対応する政策を策定するに当たっては、相互に関連する高齢化の三つの側面を考慮しなければならない——i) 個々人の高齢化、ii) 人口の高齢化、iii) 高齢化の各段階を経て到達する社会の新たな均衡である (Timonen, 2008; OECD, 1996a) (図 1.1)。

図 1.1. 高齢社会の重要な側面



出典: OECD elaboration based on OECD (1996a), *Ageing in OECD Countries: A Critical Policy Challenge*, OECD Publishing, Paris; Timonen, V. (2008), *Ageing Societies: A Comparative Introduction*, McGraw-Hill.

個々人の高齢化とは、人々が前世代の人々よりも長生きすることを意味する。長寿により、青年期、成人期、老年期という人生の段階に、晩年期が加わり、「第三年代」(65歳から 74 歳まで)と「第四年代」(75 歳以上)が生じる。高齢者の具体的なニーズ、能力、嗜好を考慮して政策の企画立案を行う場合には、この区別は重要である。国連の「高齢化に関する国際行動計画」(1982)もこの点を明確にしておき、高齢者を対象とした作業

プログラムを導入している。国連総会は、国際高齢化年に際し発出した声明 50/141 において、「世界人口の高齢化が複雑かつ急速に進展していることを認識し、かつ、高齢者が社会に対して果たしうる及び果たすべき貢献をはじめ、高齢者の権利の保護と促進に対する共通の基礎と基準枠の必要性を認める」と述べた。個々人の高齢化に対応するための政策は、個人の自立をどう考えるべきかということと、個人が自らの嗜好に応じて身体的かつ経済的に独立して生活できるのかという点を考慮する必要がある。インフラや公共サービスは、老年期と晩年期を通じて個人の自立を支え可能にする観点から求められる。このためには、適切な交通、住宅、アメニティが得られることが必要である (Moïse et al., 2004; OECD, 1996b, 2001a, 2002, 2005)。

人口の高齢化とは、人口構造に占める高齢者の数と割合が増加することを指す。これは社会の人口構造の抜本的な変化であり、政策担当者は、既存の政策枠組みの基礎となっている人口「ピラミッド」という前提について、再考を余儀なくされる。このため、人口動態の変化に合わせた政策の優先順位を再検討し、世代間での利益バランスを再考する必要がある。高齢社会とは、単に「高齢者」の社会ではなく、高齢化の課題が政策の中心となる社会でもない。本報告書では、都市が高齢者・若年者世代双方のために持続可能な都市の成長を追求することとし、高齢者のみを対象とした政策ではなく、全ての世代に必要な都市政策を提案している。

第三の側面である「人口動態の新しい均衡」とは、人口構造の再編成期を経た後の新たな人口バランスに達した社会を指す。人口の高齢化という移行期間の後、人口構造は再編成され、安定期を迎えることが見込まれる。中期的に影響のある取り組みを行う際には、当該社会の中長期的な人口構造のバランスを考慮し、いかに円滑に長期的な均衡の保たれた状態に移行できるのかを配慮する必要がある。人口動態の新しい均衡に達した際は、人口構造の変化を経てレジリエントであるのみならず、経験から学び、以前よりも強い社会となっている (OECD, 2014a)。

「高齢」の定義

暦年齢、生物学的、精神的、社会文化的な面において (Atchley, 2000; Abeles and Riley, 1987)、高齢者は多様である (OECD, 2002)。特に身体的自立に影響を与える身体能力は一人一人異なる (Akiyama, 2010) (図 1.4)。政策担当者は、政策目的に応じてどのような観点で捕らえた高齢者を政策の対象とするのか見極める必要がある。

本報告書において、「高齢 (older)」という用語は、65 歳以上を指す。統計的に高齢世代と若年世代を区別するために、通常 65 歳以上という区分が採用されているため、本書もそれに従った。歴史的には、高齢というのは貧困レベル、世論、公共財政の相互の関係に基づく柔軟な概念であったが、19 世紀末に確立された公的年金制度によって、暦年齢に基づき高齢者の標準的閾値が導入された (Roebuck, 1979)。労働者の退職状況から、年金受給資格や法定定年に関わりなく 65 歳は人生設計の基準とみなされることが多いため、65 歳という閾値は一定の理解がある。本報告書で用いている年齢別人口データは、次の 3 種類の情報源から得たものである——国連経済社会局人口部 (2011), *World Population Prospects: The 2010 Revision; the OECD Regional Database* (2013f); the *OECD Metropolitan Database* (2013e) (Box 1.1)。

Box 1.1. 人口の高齢化に関するデータ

本報告書で用いている人口の高齢化に関するデータは、3種類の情報源から得たものである。この3種類の情報源は、各々基にしている基盤や都市部の定義が異なる。将来の予測も含め、各情報源が異なる範囲の地域を対象としながら、年齢別人口データを提供していることから、異なる情報源を用いた。これら情報源からのデータにより、異なる空間時間軸から高齢化の傾向の全体像を理解することができる。

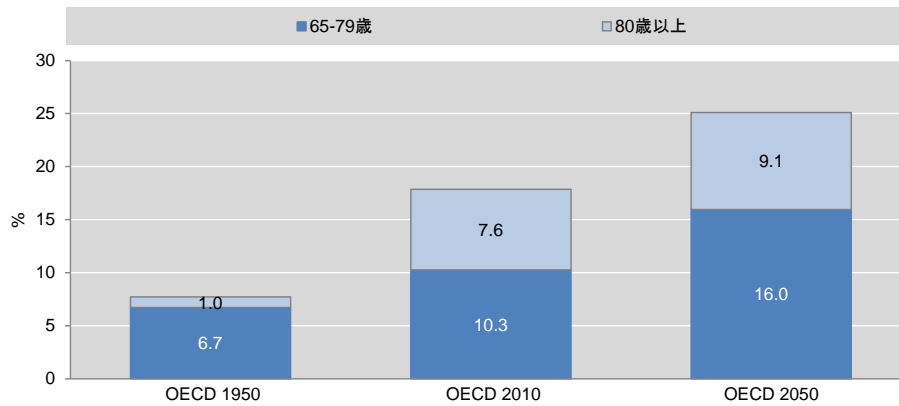
人口データ源と都市部の定義

データ源	データ源における都市部の定義
国連経済社会局人口部 (2011), <i>World Population Prospects: The 2010 Revision</i>	将来の予測を含め、国連の「世界の人口推計」による国単位での年齢別人口を用いている(中位予測)。
OECD Regional Database	OECD Regional Databaseは、OECD加盟34ヶ国の全ての地域を「都市部が大部分を占める」、「中間」、「農村部が大部分を占める」(又は「遠隔農村」及び「都市近郊農村」)に分類した。 「都市部が大部分を占める」とは、1平方キロメートル当たりの居住者の人口密度が150人未満(日本と韓国の場合は400人)の村落に住む人口の割合が15%未満の地域をいう。 このデータベースは、特に全OECD地域における人口動態の傾向を比較するのに役立つ。
OECD Metropolitan Database	OECD大都市圏(機能的都市圏)は、機能的経済単位としての都市部の統一定義に基づいて定義され、人口の密集した自治体(都市核)及びその都市核と高度に経済統合された(通勤の流れで測定)近隣自治体で構成されている。29ヶ国における人口50万人以上の大都市圏275地域が分析の対象となっている。 このデータベースは、特にOECD大都市圏における人口動態の傾向を比較するのに役立つ。 詳細は付録1.A1を参照。

出典: United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2011), *World Population Prospects: The 2010 Revision*, United Nations, New York, available online: http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel_indicators.htm; OECD (2013e), “Metropolitan areas”, *OECD Regional Statistics* (database), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00531-en>; OECD (2014b), *OECD Regional* (database), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en> (accessed 10 November 2014).

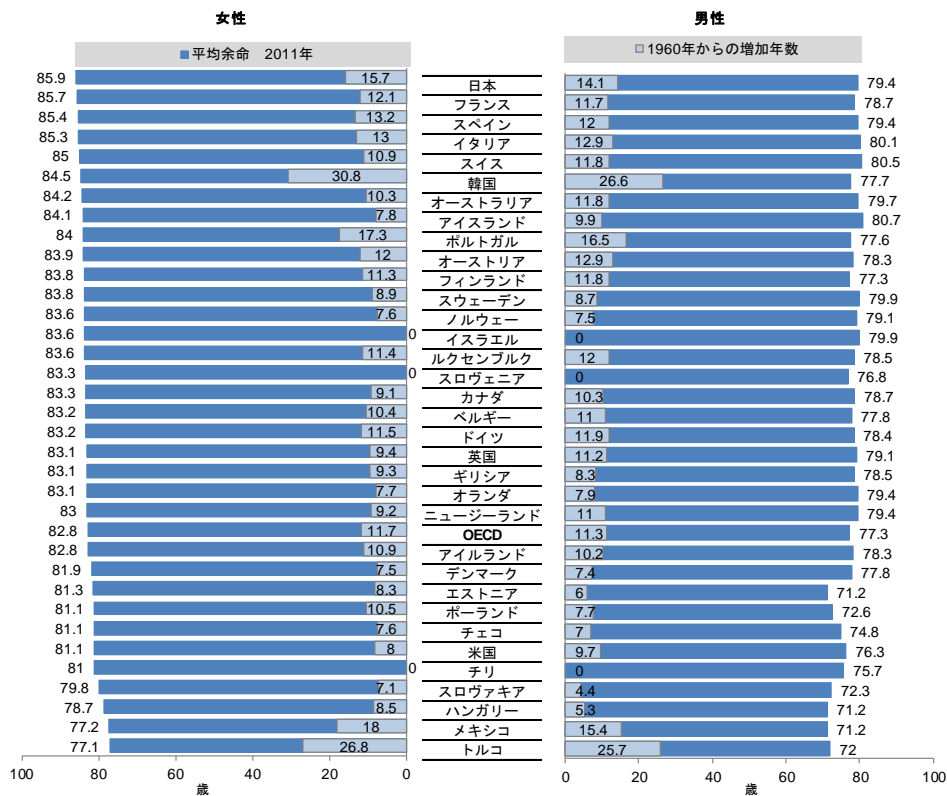
高齢者の定義を再検討することは、今後の重要な研究課題の一つである(Box 1.2)。現在の65歳以上の世代は、人数面でも、個人の人生設計の面でも、以前の同世代及び将来の同世代と比べ、大きく異なっている。1950年には、OECD諸国の人口に占める65歳以上の割合は7.7%に過ぎなかったが、2010年には17.8%に上昇し、2050年には25.1%に達すると予測されている。80歳以上は、総人口の9.1%を占めることになる(図1.2)。2011年時点でOECD諸国の65歳以上の女性の平均余命は、1960年時点に比べ11.7歳長いことから、この年齢層の人々の人生設計が変化していることが分かる(図1.3)。

図 1.2. OECD 諸国における高齢者の年齢分布 1950年、2010年、2050年 (%)



出典: OECD calculations, based on United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2011), *World Population Prospects: The 2010 Revision*, United Nations, New York, available online: http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel_indicators.htm.

図 1.3. 65歳以上の男女別平均余命 1960年、2010年



出典: OECD (2014c), *Health Statistics* (database), <http://dx.doi.org/10.1787/health-data-en> (accessed 30 October 2014).

Box 1.2. 高齢者の定義の再検討

高齢者の定義について、実際の退職年齢と法律上の定年の差、長寿命、ライフスタイルの多様化等を踏まえ、再考する必要性が生じている。老年従属人口指数は、高齢者と人口の高齢化を把握するために最も一般的に用いられる指標の一つであり、15～64歳の「労働年齢」人口に対する65歳以上の人口の比率と定義されている。老年従属人口指数は、退職した年金受給者に対する年金を支払う就業者の比率を測定するものであり、説得力に欠ける点はあるが、多く用いられている(OECD, 2001b)。

最新の人口動態に関する研究によると、老年従属人口指数という指標は、年齢に関する依存度を十分に捕捉しないことに加え、高齢者を把握するには不十分であるとの指摘がある(Sanderson and Scherbov, 2008)。Sanderson and Scherbovは、平均余命等価年齢という概念を取り入れ、平均余命が伸びたことで、生きてきた年数よりも残りの年数に注目することが重要であると主張している(2008)。「我々の考案した平均余命等価年齢とは、ある基準年においてその人が既に生きてきた年数ではなく、残りの平均余命に基づいた年齢を算出したものである」。

平均余命等価年齢という概念を採用するSanderson and Scherbovは、残りの年数、すなわち、残りの平均余命の閾値を基準に高齢者を定義することを提案し、高齢者を今後生きる年数が15年以下である者と定義した(同上)。この定義は、人口全体が高齢化していく過程ではなく、今後生きる年数から逆算した社会を捕らえるものである。

Spijker and MacInnesは、残りの平均余命を加味することによって、従来用いられている従属年齢人口の指標を見直すことを提案している(2013)。残りの平均余命15年以下の人口を、年齢を問わず雇用されている人口で割ったものを、Spijkerらは高齢者の「実質従属人口比率」と定義している。「我々は、残りの平均余命が15年以下の男女の合計を、就業者数で割ることで、いわゆる実質従属人口比率を計算した。この指標によると、従属人口比率は過去40年で3分の1減少した。」

また、別の新しい研究では、現在の「高齢者」は、従来の時間生物学的年齢ではとらえられないため、その代替となる指標として「高齢者の区切り」を提案している。この研究では、「高齢者の区切り」は対象者の状況、国、判定日によって異なるものとし、対象者の各状況、国、判定日ごとに個別の区切り年齢を定義した。これによって定義された「高齢個人」によると、「高齢個人」の総人口に占める割合は、大きく増加することはなく安定した状態を保っている(Albis and Collard, 2012)。

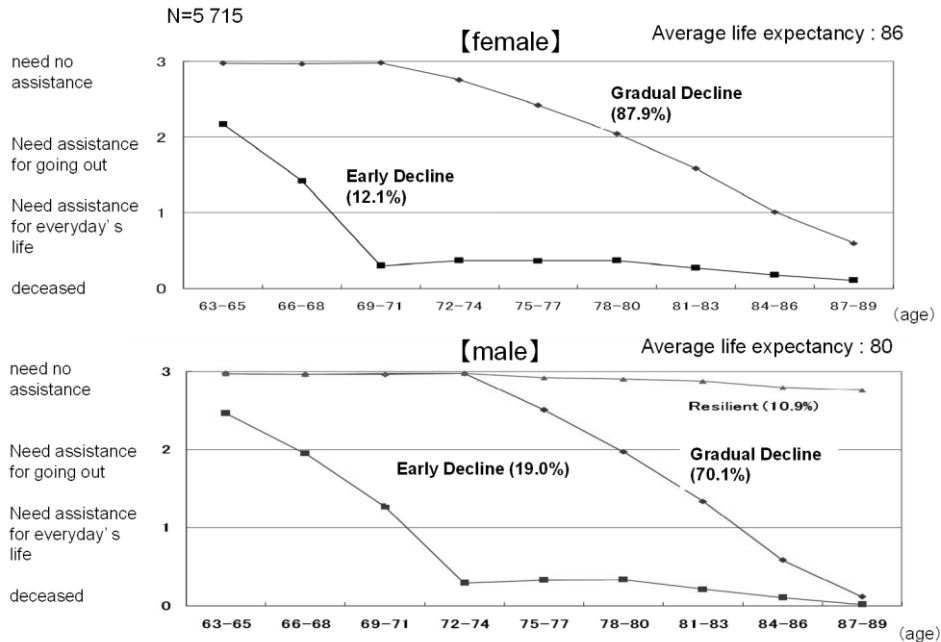
この指標によって、高齢という課題をとらえ直し、政策課題を見直すことができる可能性があるが、残りの平均余命の計算には年齢別の生命表が必要になるため、現時点では入手できるデータに限りがある。特に地域ごとのデータを入手することは困難である。

出典: Albis, H. and F. Collard (2012), "Age groups and the measure of population ageing", *CES Working Papers*, No. 2012.81, Université Paris 1 Sorbonne, Paris, available at: <http://mse.univ-paris1.fr/pub/mse/CES2012/12081.pdf>; OECD (2001b), *Society at a Glance 2001: OECD Social Indicators*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2001-en; Sanderson, W. and S. Scherbov (2008), "Rethinking age and ageing", *Population Bulletin*, Vol. 63, No. 4, pp. 1-16; Spijker, J. and J. MacInnes (2013), "Population ageing: The timebomb that isn't?", *BMJ*, No. 347, <http://dx.doi.org/10.1136/bmj.f6598>.

国や都市は、高齢者を特定するために、様々な手法を試みている。高齢者は例えば身体能力の面で個人に違いがあり(図 1.4)、単純な年齢閾値を用いて「高齢者」と言うことはできない。例えばヘルシンキ市の場合、高齢者を更に異なる特性を有するであろう年齢帯に分割している。これは、異なる年齢層の高齢者について将来シナリオを議論することに役立つ(図 1.5)。他の都市も、様々な方法によって高齢者を特定している。

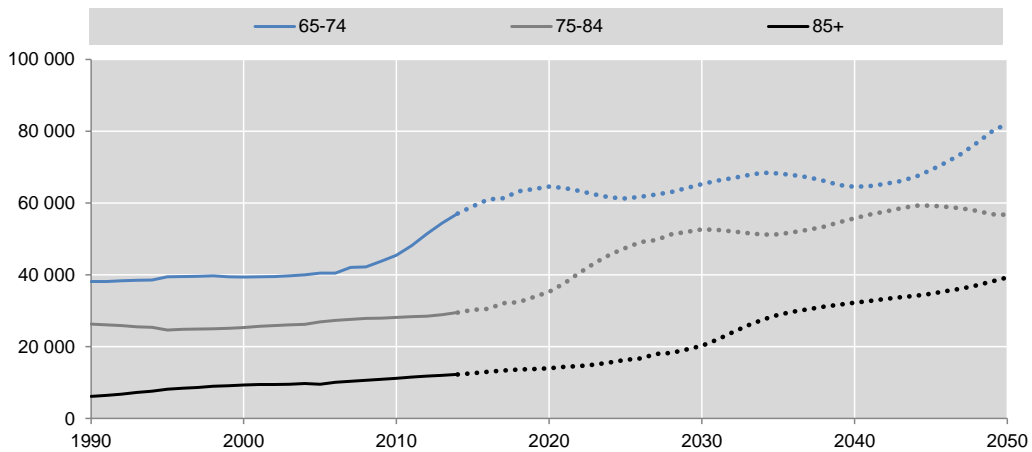
例えばマンチェスターは、高齢化に関する政策を立案する際には、50 歳以上の市民も検討対象に含めている。

図 1.4. 年齢別に見た高齢者の身体能力の低下



出典: Akiyama, H. (2010), *Concept of Science and Society in Long Life Society*, "Science", Iwanami shoten, Tokyo.

図 1.5. ヘルシンキ市の高齢住民の年齢分布 1990～2050年



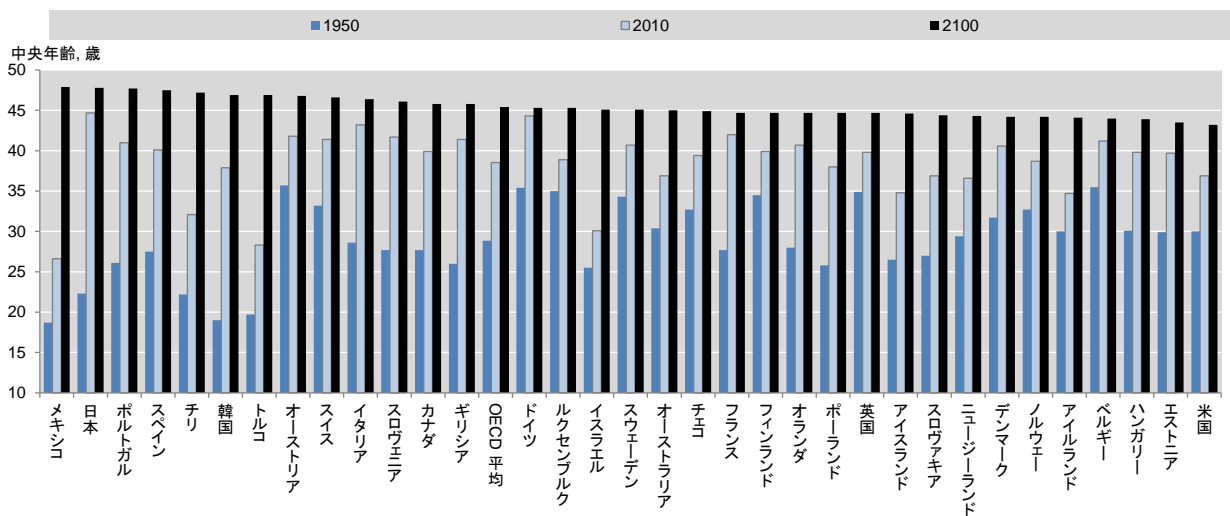
出典: Based on data from the city of Helsinki and the Helsinki metropolitan area population forecast 2015-5050, Urban Facts (2014), *Facts about Helsinki 2014*. City of Helsinki Urban Facts, Helsinki.

高齢化の傾向

世界レベルでの高齢化の傾向

高齢化は世界的な傾向である。OECD 諸国では、中位年齢は 1950 年の 28.9 歳から 2010 年には 38.6 歳に上昇しており、2100 年には 45.4 歳に達すると予測されている(図 1.6)。現在中位年齢が最も高い日本、ドイツ、イタリアなどは、過去においては必ずしも高い中位年齢を示していない。2100 年には、現在既に中位年齢が高い国は比較的高い中位年齢を維持し、現在中位年齢の低い国は最も中位年齢の高い国になる。中位年齢の上昇の時期、程度、上昇率には、国によって大きな違いがある。

図 1.6. OECD 諸国における中位年齢 1950 年、2010 年、2100 年

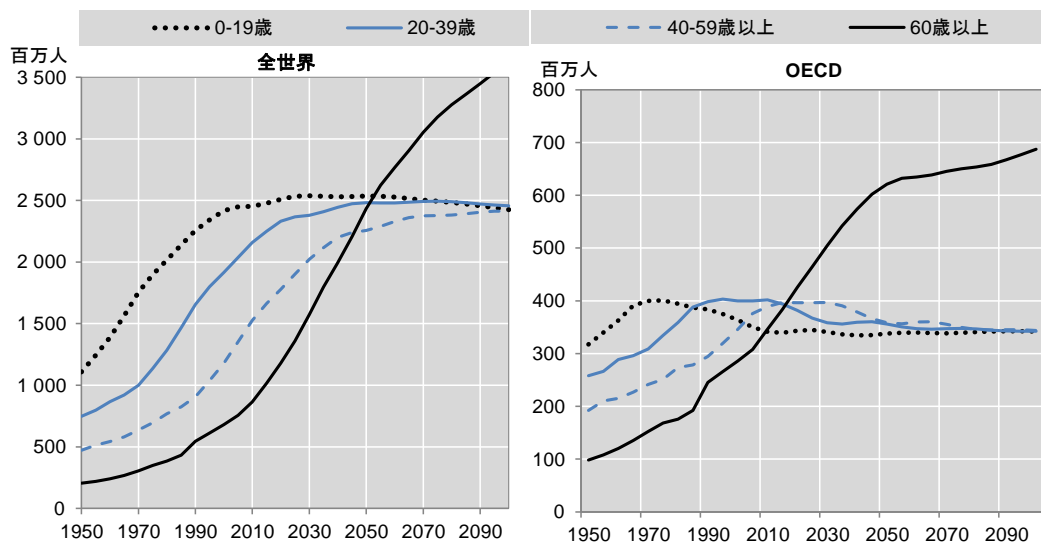


出典: Based on OECD (2013c), *OECD Factbook 2013: Economic, Environmental and Social Statistics*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/factbook-2013-en>; United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2010), *World Population Prospects: The 2010 Revision*, United Nations, New York, http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel_indicators.htm (accessed 30 September 2014).

人口動態は今後 50 年間に最も大きく変動することが予測されているが、21 世紀後半には人口構造の「新しい均衡」が生じると予想されている(図 1.7) (UN, 2012)。20 世紀には、60 歳以上が最も小さな年齢層であった。この傾向は、21 世紀の間に高齢者の数が全ての若年層の数を上回ることによって逆転する。年齢層の人数の逆転は、全世界では OECD 諸国よりも後に生じる。OECD 諸国では、若年層の増加は 20 世紀末に頭打ちになり、それ以降は下降する。高齢者人口は 2010 年までに最若年層(0~19 歳)を数で上回り、2020 年までにはその他全ての年齢層を超越すると予測されている。この急激な増加が鈍化するのには 2050 年以降である。

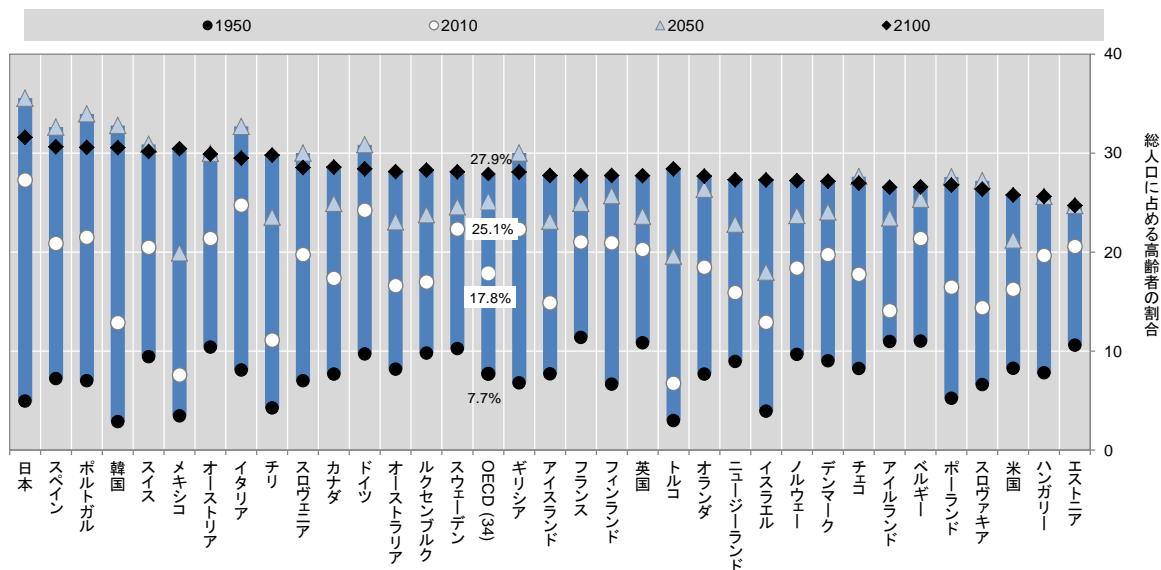
OECD 諸国では、高齢者人口割合が増加している(図 1.8)。高齢者人口割合は国によって異なり、この傾向は 2100 年まで続くが、国ごとの違いは 2010 年時点の違いよりも小さくなる。日本、イタリア、ドイツ等の 2010 年に最も高齢者人口割合の大きい国は、2050 年から 2100 年にかけて高齢者人口割合が減少する。現時点で高齢者人口割合の小さい国は、近い将来高齢者人口割合が大幅に増える。この傾向は、中位年齢の上昇により韓国、メキシコ、チリ、トルコにおいて特に顕著に見受けられる。

図 1.7. 年齢別人口の変化、全世界及び OECD 諸国 1950~2100 年



出典: OECD calculations based on United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2010), *World Population Prospects: The 2010 Revision*, United Nations, New York, available: http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel_indicators.htm (accessed 30 September 2014).

図 1.8. 総人口に占める高齢者人口割合、OECD 諸国 1950~2100 年



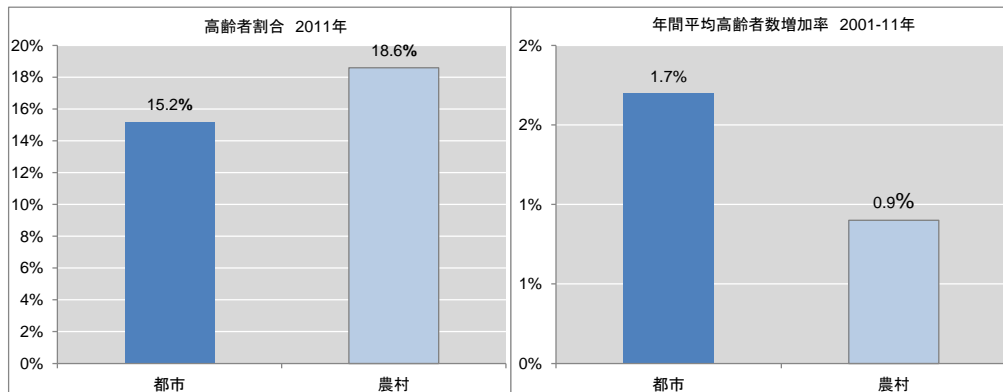
出典: OECD calculations based on United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2011), *World Population Prospects: The 2010 Revision*, United Nations, New York, available: http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel_indicators.htm (accessed 15 November 2014).

地域ごとの高齢化

OECD 諸国内で計測できる最小地域単位 (TL3) ごとに見ると、高齢者人口の分布と増加率には地域による違いが見受けられる。OECD 諸国においては、農村部が大部分を占める地域 (PR) の方が都市部が大部分を占める地域 (PU) よりも高齢者の人口比率

は高いが、PUは高齢者の増加率が早い(2001～11)。PRの高齢者人口の割合はPUより3.4%多いが、PUにおける高齢者人口の増加率はPRのほぼ2倍に達していた(図1.9)。

図 1.9. OECD 諸国における高齢者人口の年間増加率の割合 2001～2011年



Note: Predominantly urban are the regions where the share of population living in rural communities with a population density of fewer than 150 inhabitants per square kilometre (400 inhabitants for Japan and Korea) is below 15%; predominantly rural are the regions where the share of population living in rural local units is higher than 50% (OECD, 2010).

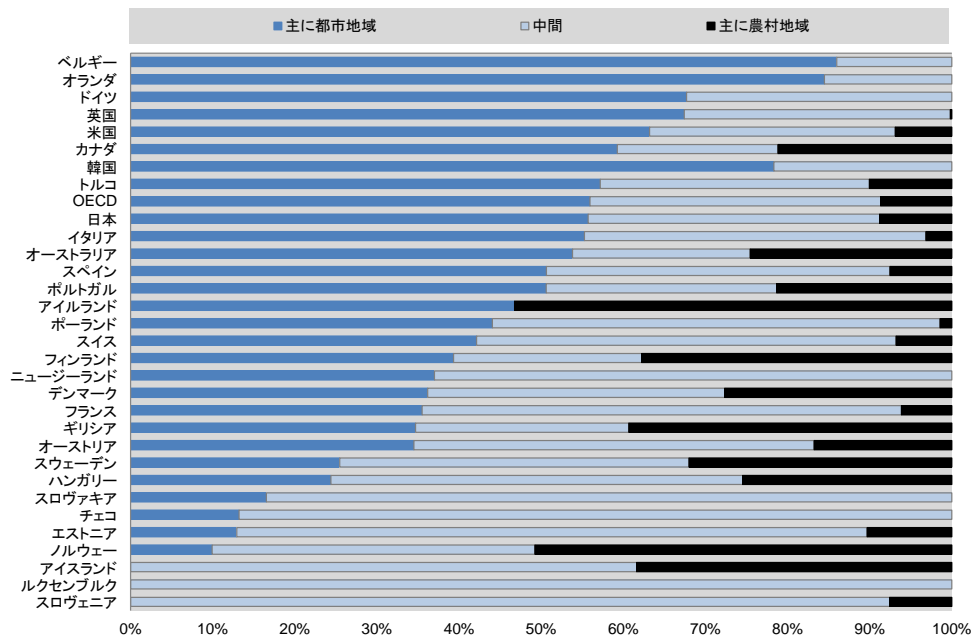
出典: OECD (2014b), *OECD Regional* (database), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en> (accessed 10 November 2014).

*OECD Regional Database*によると、2011年にはOECD諸国における高齢者人口の56%が、都市部が大部分を占める地域(PU)に居住し、35%が中間地域(IN)に、9%が農村部が大部分を占める地域(PR)に居住していた(図1.10)。この高齢者の分布は、この3種類の地域間の総人口の分布に類似しているものの、地域による高齢者人口割合の違い、国によって大きく異なる(図1.11)。

大都市圏における高齢化

この項では、OECD諸国28ヶ国における人口50万以上の大都市圏275について分析する。本報告書では、OECDの「機能的都市圏」の定義に沿って2001年と2011年の大都市圏を設定している(付録1.A1参照)。OECD諸国の大都市圏は、「都市核」と「後背地」から構成される(Box 1.2)。機能的都市圏による高齢化を分析することは、「政策を場所に合わせる」というOECDの考え方に基づく。この考え方は、人々の暮らしと雇用の場所を考慮した分析単位を用いることによって、経済・社会活動の動態を捉えることを目指している。本報告書で用いる「OECD大都市圏」という用語は、OECDの定義する機能的都市圏を意味し、巨大都市圏(人口150万人以上)と大都市圏(人口50万人～150万人)から成る。この275の大都市圏には、当該28ヶ国における高齢者人口の34.3%が居住する。

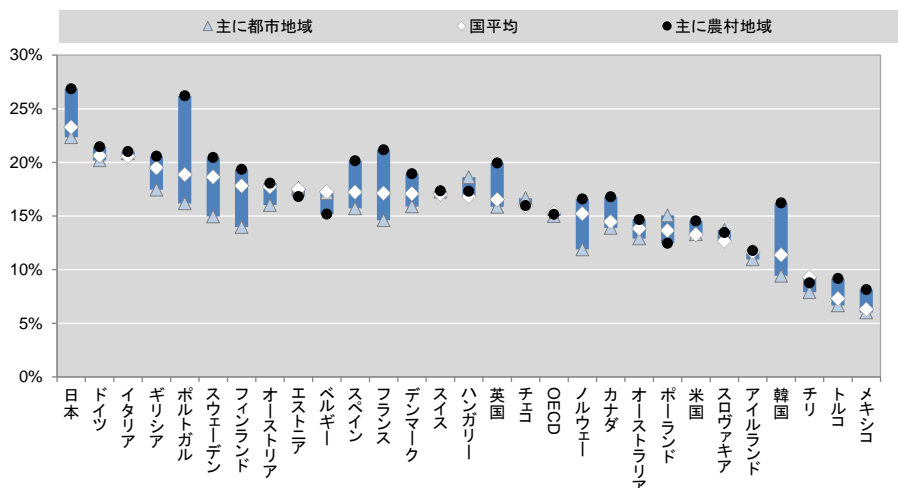
図 1.10. OECD 諸国における高齢者人口の地域分布——都市部が大部分を占める地域、中間地域、農村部が大部分を占める地域 2011 年



Notes: Predominantly urban are the regions where the share of population living in rural communities with a population density of fewer than 150 inhabitants per square kilometre (400 inhabitants for Japan and Korea) is below 15%; predominantly rural are regions where the share of population living in rural local units is higher than 50% (OECD, 2010).

出典: OECD (2014b), *OECD Regional* (database), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en> (accessed 10 November 2014).

図 1.11. OECD 諸国における都市部が大部分を占める地域と農村部が大部分を占める地域における高齢者の比率と国内平均 2012 年



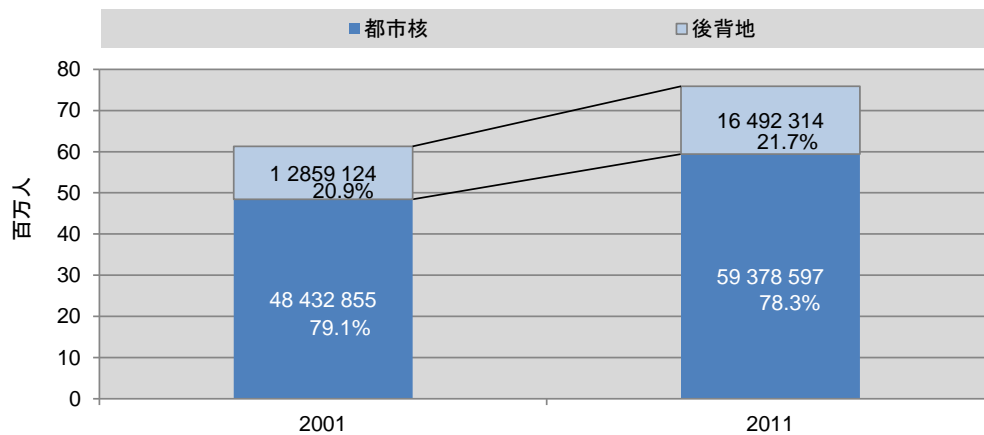
Notes: Predominantly urban are the regions where the share of population living in rural communities with a population density of fewer than 150 inhabitants per square kilometre (400 inhabitants for Japan and Korea) is below 15%; predominantly rural are regions where the share of population living in rural local units is higher than 50% (OECD, 2010).

出典: OECD (2014b), *OECD Regional* (database), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en> (accessed 10 November 2014).

大都市圏の高齢者人口

高齢者人口は 2001 年には OECD 大都市圏総人口の 12.2%を占めていたが、2011 年には、13.9%まで増加した。高齢者人口の数と割合の増加が、大都市圏における高齢化傾向にとって大きな意味を持つ。2001 年から 2011 年にかけて、大都市圏における高齢者の数は 6,122 万 9,082 人から 23.8%増加し 7,579 万 145 人に達したが、非大都市圏における増加率は 18.2%であった(図 1.12)。2001 年から 2011 年にかけての都市核における高齢者数の増加率は 22.6%、後背地では 28.3%となっている。

図 1.12. OECD 諸国の大都市圏、都市核、後背地における高齢者人口の数と割合 2001 年、2011 年



出典: OECD calculations. For the statistical sources, see Annex 1.A1.

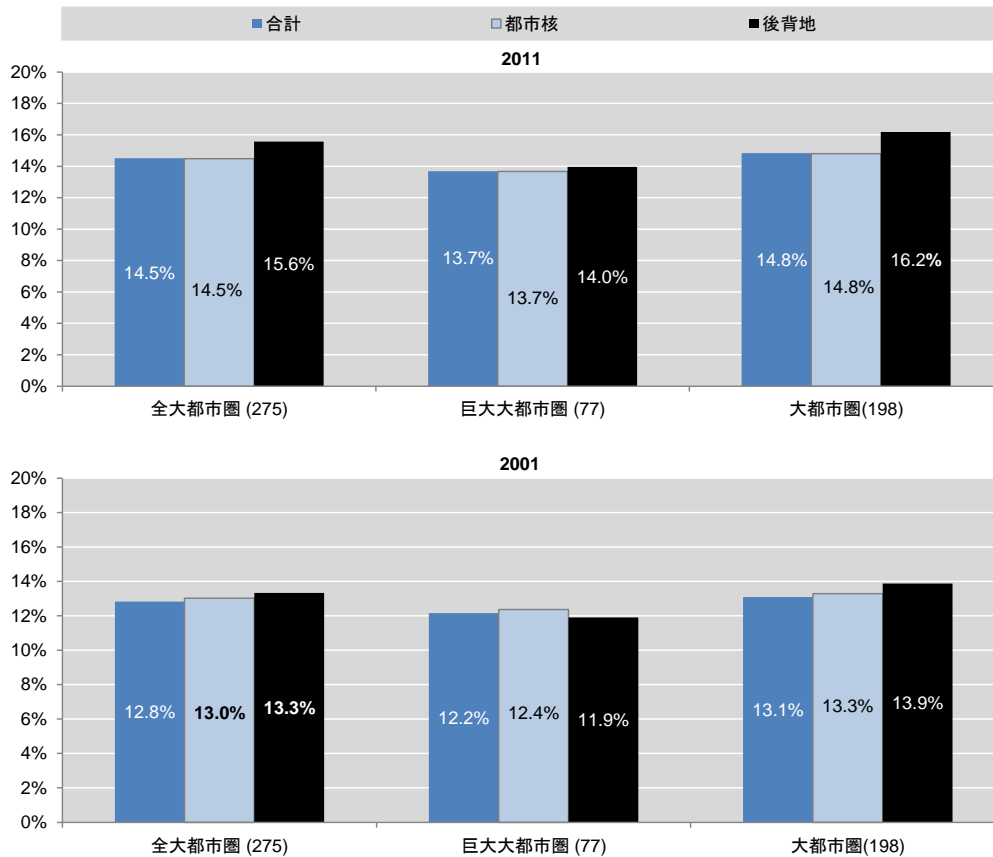
大都市圏における高齢者の人口割合

人口の高齢化は、都市核と後背地では一様ではない。高齢者人口割合は小規模な大都市圏の方が高く、都市核よりも後背地の方が高い(図 1.13)。また、全ての地域において高齢者人口割合は増加している。

OECD 大都市圏を国別にまとめると、都市核と後背地の高齢者人口割合は、国ごとに僅かながら異なる傾向を示している(図 1.14)。2001 年には 28 ヶ国中 4 ヶ国(日本、韓国、メキシコ、英国)は、後背地において都市核よりも高齢者人口割合が多かったが、2011 年には 28 ヶ国中 11 ヶ国において、後背地において高齢者人口割合が高い。

図 1.15 は、ほぼ全ての OECD 諸国において、2001 年から 2011 年にかけて大都市圏における高齢者人口割合が増加していることを示している。2011 年において大都市圏における高齢者人口割合が最も高いのは、日本(22.2%)とイタリア(21.2%)であり、最も低いのはメキシコ(5.3%)と韓国(9.4%)である。ベルギー、ノルウェー、スロバキアは他と逆の傾向を示し、2001 年から 2011 年にかけて大都市圏における高齢者人口割合が減少している。

図 1.13. OECD 大都市圏における高齢者人口割合平均——都市核、後背地、都市規模別内訳
2001年、2011年



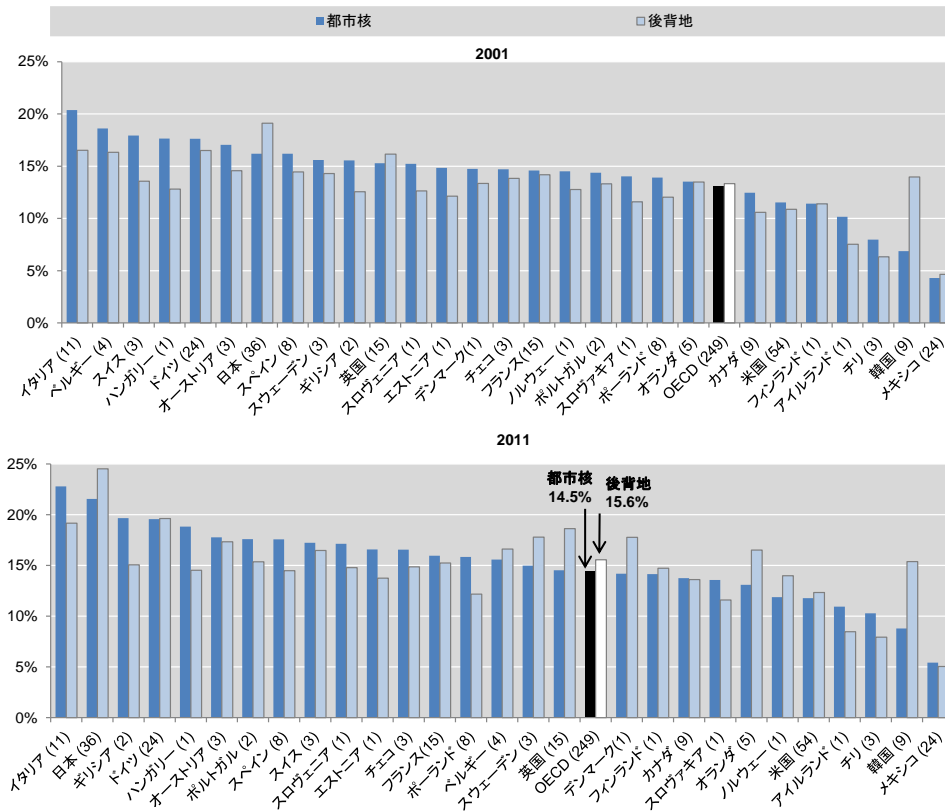
出典: OECD calculations. For the statistical sources see Annex 1.A1.

OECD 大都市圏は、国内平均よりも若年層が多い傾向がある。2011年における OECD 大都市圏の高齢者人口割合は国内平均よりも 0.8% 低く、国内平均 15.3% に対して 14.5% であった(図 1.16)。28ヶ国中 6ヶ国は逆であり、大都市圏の方が高齢者人口割合が高い。国内平均と大都市圏平均との差は、2001年時よりも狭まっている。

高齢者人口の増加

高齢者の数は、2001年から2011年にかけて年間 2.1% 増加している。同時期における総人口の増加率は 0.9% であった(図 1.17)。国別で見た大都市圏も同様の傾向にあるが、国によって程度は異なる。年齢構造が若いメキシコやチリは、2001～11年には全体として着実に人口増加が続く一方、高齢者数の増加率も最も高かった(図 1.18)。日本、韓国、イタリア、ポーランド等は、人口増加が頭打ち又は下降する一方で、高齢者数は高い増加率を示している。ベルギー、ノルウェー、英国、スロバキアは、高齢者数よりも総人口の増加率が高い。

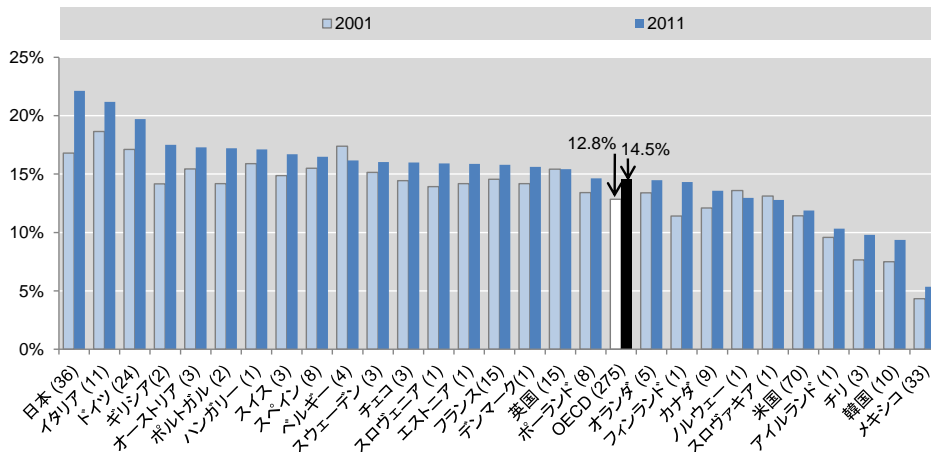
図 1.14. OECD 大都市圏の総人口に占める高齢者人口割合平均——国別の都市核及び後背地の内訳 2001 年、2011 年



Note: # in brackets refer to the number of metropolitan areas per country.

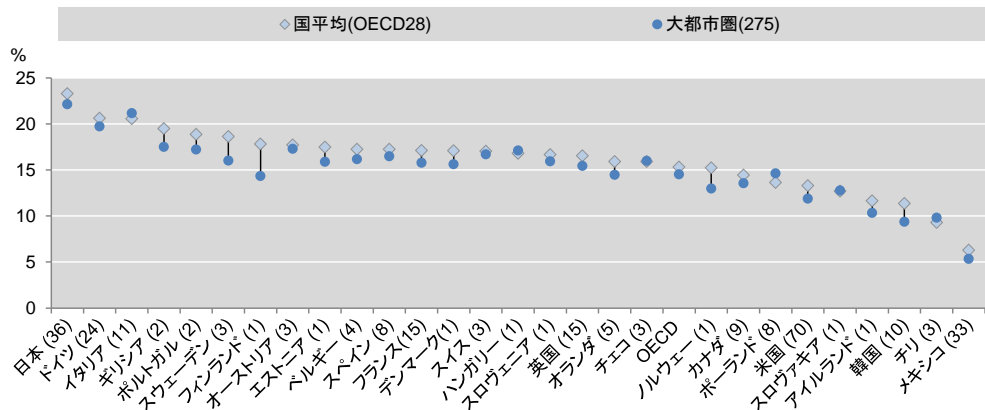
出典: OECD calculations. For statistical sources see Annex 1.A1.

図 1.15. OECD 大都市圏の総人口に占める高齢者人口割合平均——国別 2001 年、2011 年



出典: OECD calculations. For the statistical sources, see Annex 1.A1.

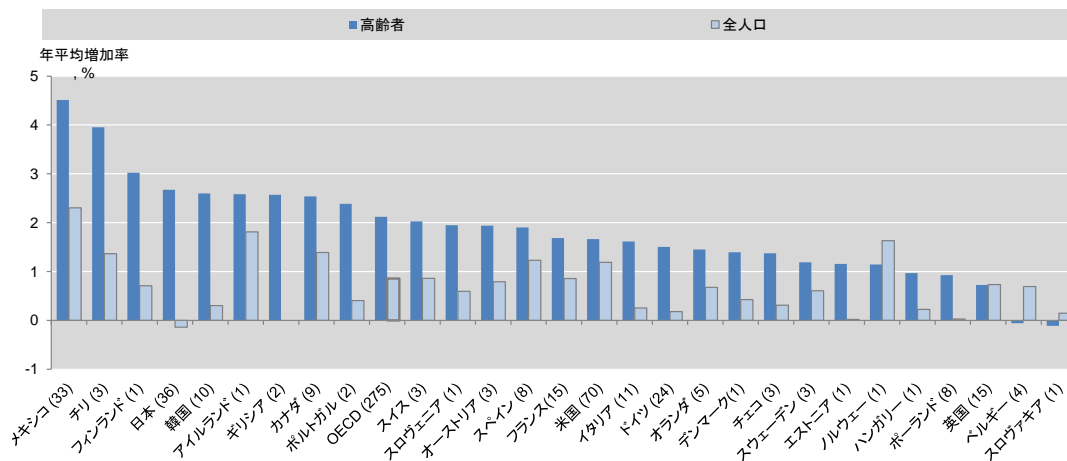
図 1.16. OECD 諸国の全国及び大都市圏の総人口に占める高齢者人口割合平均 2011 年



Note: # in brackets refer to the number of metropolitan areas per country.

出典: OECD calculations. For statistical sources see Annex 1.A1.

図 1.17. OECD 諸国の大都市圏における高齢者人口と全人口の年平均増加率 2001-2011 年



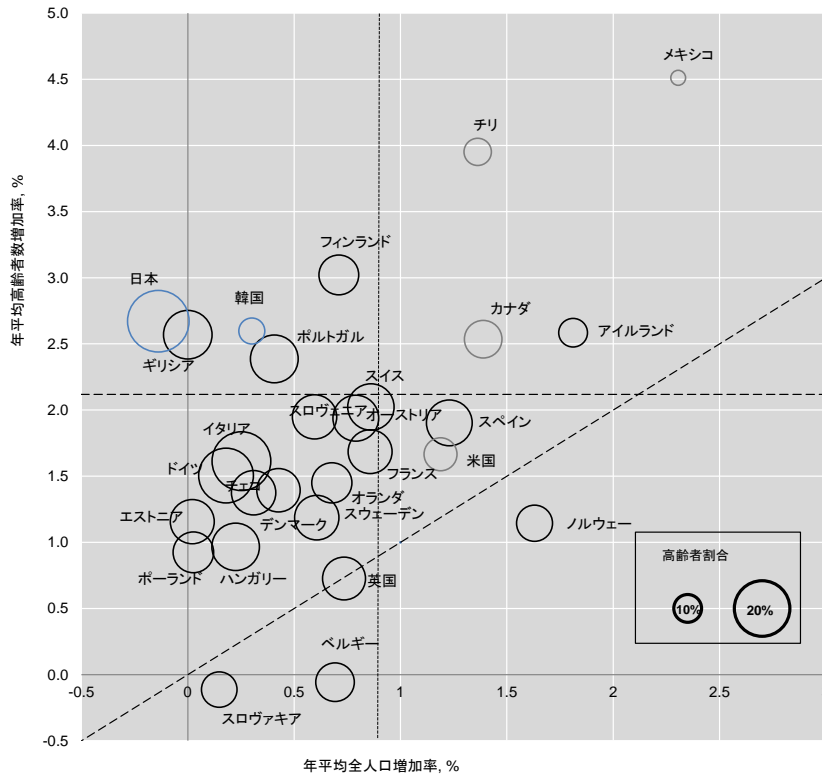
Note: # in brackets refer to the number of metropolitan areas per country.

出典: OECD calculations. For statistical sources, see Annex 1.A1.

OECD 大都市圏における 2001~11 年の高齢者人口と総人口の増加率は、国によって異なる(図 1.19 及び 1.20)。日本と韓国の大都市圏は、総人口の年間平均増加率が -0.04%、高齢者人口が 2.7%であるのに対し、大都市圏ごとの増加率の差異はヨーロッパやアメリカ(カナダ、チリ、メキシコ、米国)における大都市圏ごとの差異と比べると狭い。

より大規模な大都市圏は、後背地よりも都市核の方が高齢者の増加率が高く、小規模な大都市圏はその逆の傾向が見られる(図 1.21)。2001~11 年の場合、人口 1,000 万人未満の大都市圏では、後背地の高齢者の増加率が都市核の増加率を 0.5~1.1% 上回っている。

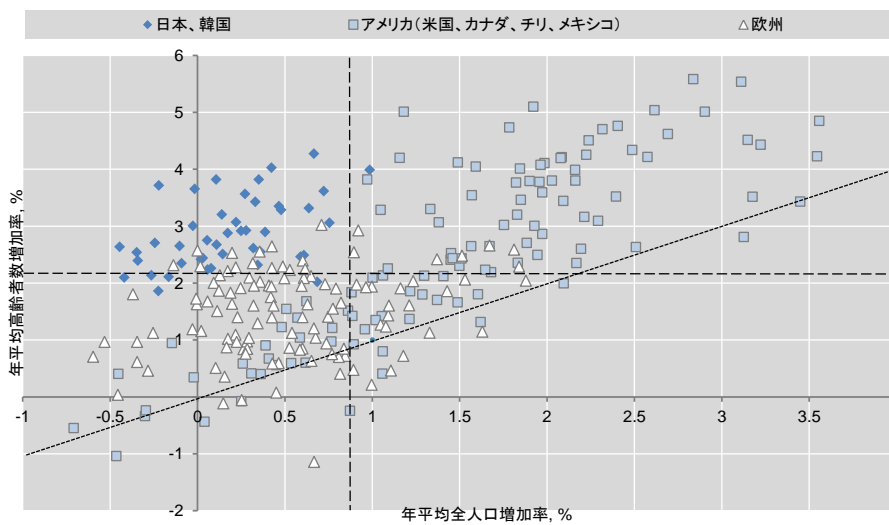
図 1.18. OECD 大都市圏における高齢者人口と総人口の年平均増加率及び高齢者人口割合
2001～2011年



Note: The size of the circle shows the proportion of older people in the total population.

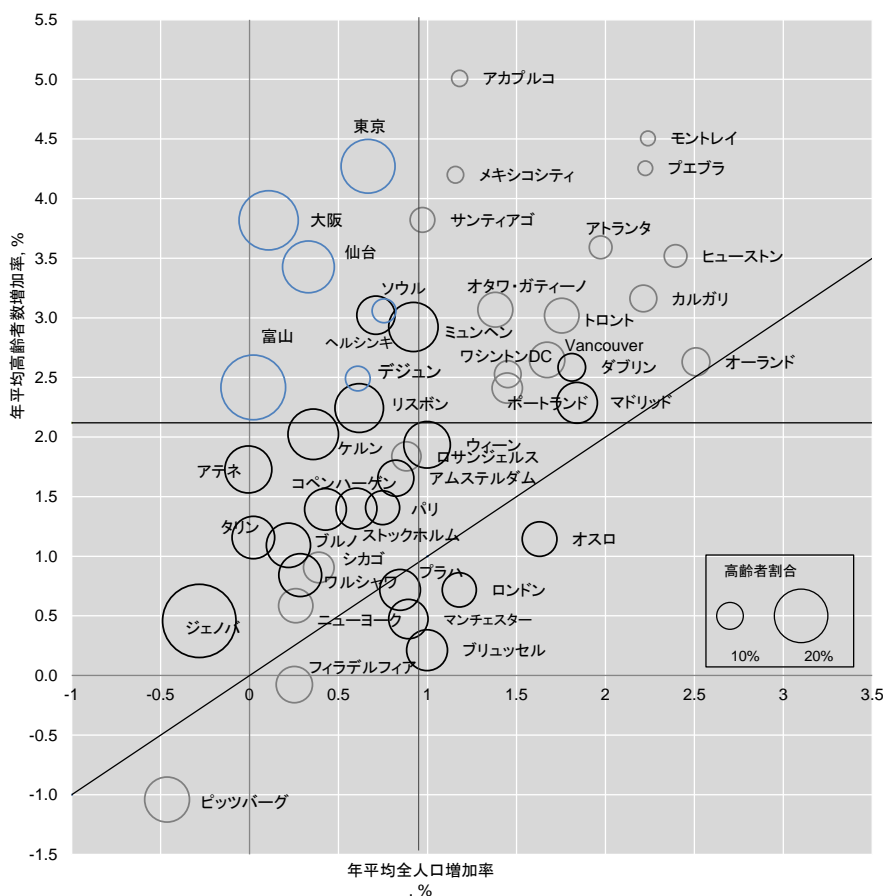
出典: OECD calculations. For statistical sources, see Annex 1.A1.

図 1.19. OECD 大都市圏における高齢者人口と総人口の年平均増加率 2001～2011年
(%)



出典: OECD calculations. For statistical sources see Annex 1.A1.

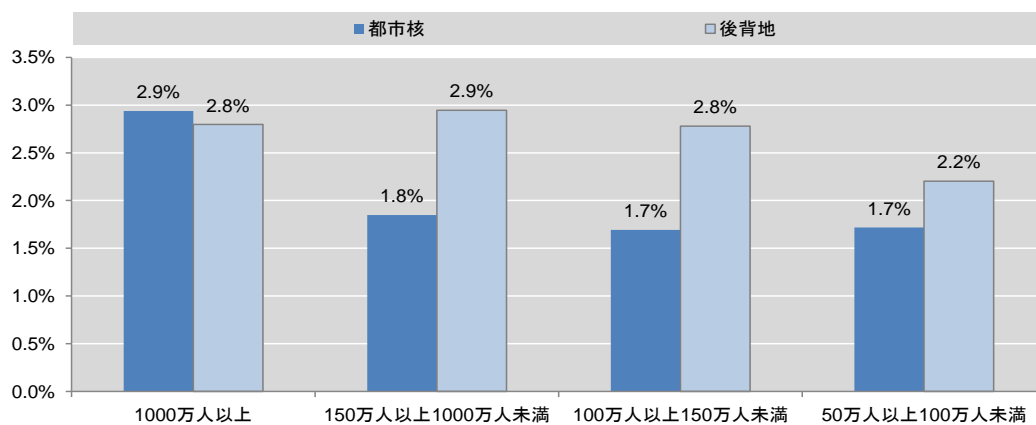
図 1.20. 主な OECD 大都市圏における高齢者人口と総人口の年平均増加率 2001～2011 年



Note: The size of the circle shows the percentage of older population in the total population. Case study cities appear in bold.

出典: OECD calculations. For statistical sources, see Annex 1.A1.

図 1.21. OECD 大都市圏の都市核及び後背地における高齢者人口の年平均増加率 2001～2011 年



出典: OECD calculations. For statistical sources, please see Annex 1.A1.

まとめ

本章では、比較可能な指標を基に、高齢化についての統計分析を示した。その結果は概ね以下のとおりである。

- OECD 諸国では、人口構造に先例のない急速な変化が起こっている。長期的には、21 世紀半ばまでに新しい人口動態の均衡に達することになる。人口動態の長期的影響を考慮に入れた早急な政策対応が今必要とされる。
- OECD 諸国では、高齢者の 56% が都市部に居住している。農村地域の方が高齢者の人口割合は多いが、2001～11 年の 10 年間における高齢化の進展は、都市部の方が早い。これは、都市部と農村地域では高齢化の傾向が異なり、ともに多様な課題に直面していることを示唆している。
- OECD 諸国の大都市圏は、全国平均に比べると高齢者人口割合が平均 0.8% 低い。ただし、この全国と大都市圏との差は国によって異なる。大都市圏の高齢者数は、非大都市圏よりも急速に増えている。これは、都市における高齢化にとって重要な点である。2001 年から 2011 年にかけて、非大都市圏における高齢者数の増加が 18.2% であるのに対し、大都市圏では 23.8% 増加している。
- 大都市圏の高齢化は、地理的な違いが大きい。2011 年において、都市核は後背地より若年人口比率が 1.1% 高かった。この都市核と後背地の差は国によって異なるため、高齢者人口が不均一に分布する原因を分析するためには、更なる研究が必要である。
- 2001 年から 2011 年にかけての後背地における高齢者人口の増加(28.3%)は、都市核の増加率(22.6%)を上回っている。このことから、後背地では高齢者人口が将来更に増加することがうかがえる。

付録 1.A1 OECD 大都市圏における高齢化傾向の分析方法

OECD 大都市圏の定義

都市の成長については、経済、生活の質、環境に影響を及ぼすことが認識されているにもかかわらず、いまなお十分なモニタリングが行われていない。また、各国の都市に関して、確実な統計に基づく比較も行われていない。検討が不十分である主な原因は、何を測定するのか、すなわち、行政上「都市」と考えられているもの、また都市の労働市場の実質的範囲(都市が機能する上での区域)と考えられているものは何か、について国際的な認識の一致がないことにある。今回の分析は、都市部を機能的な経済上での単位とみなし、人口の集中した「都市核」と、その都市核と高度に統合された労働市場を有する「後背地」と捕らえている。

ステップ 1. グリッド人口データを用いて、都市核となる自治体を特定する: 隣接する 1km^2 の高密度メッシュの集合を、高密度クラスターと定義する。高密度メッシュは、ヨーロッパ、日本、韓国、メキシコにおいては、 1km^2 当たりの人口が 1,500 人以上の人口密度とする。大都市圏でコンパクト性が低いオーストラリア、カナダ、米国においては、下限を下げ、 1km^2 当たり人口が 1,000 人以上とする。小規模のクラスター(ヨーロッパ、カナダ、米国では 5 万人未満、日本、韓国、メキシコでは 10 万人未満)は考慮に入れない。都市クラスター内に住む人口の割合が 50%を上回っている自治体は、人口が高密度に居住しているとみなす。

ステップ 2. 同一の機能上の区域に属する非隣接都市核を連結する: OECD の都市部の全てが、既成市街地との隣接性を特徴としているわけではない。多くの都市部は多心型で発展しており、人口の集中した都市核が物理的に離れて存在しているが、経済的には統合している。重要な点は、多心型構造をもつ都市圏を特定していることである。通勤データから得た情報を用い、都市核間の関係を調査し、ある都市核の住民人口の 15%以上が、別のある都市核に通勤している場合、その二つの都市核は統合されている、つまり同一の多心型大都市圏の一部であるとみなすことにした。

ステップ 3. 都市後背地を特定する: 後背地は、人口集中した都市核の外側にある、都市労働市場の「労働者通勤域」と定義することができる。都市核に比した後背地の大きさは、都市が周辺地域に与える影響を明確に指し示すことになる。労働者の一定割合以上を都市核に送っている自治体は全て、その都市核の後背地自治体とする。広範な感度分析を行った後、15%を一定割合とした。多心型大都市圏内の複数の都市核は、単一の目的地とみなす。

この方法により、同規模の機能的都市圏を各国間で比較することが可能になる。人口規模に応じて、都市圏を以下のように 4 つに分類する(OECD, 2012b)。

- 小都市圏——人口 20 万人未満(5 万人以上)

- 中都市圏——人口 20 万人以上 50 万人未満
- 大都市圏——人口 50 万人以上 150 万人未満
- 巨大都市圏——人口 150 万人以上

OECD 諸国の大都市圏における高齢化傾向の分析方法

OECD 諸国において定義された人口 150 万人以上の「巨大都市圏」と人口 50 万人～150 万人の「大都市圏」を有する 28 ヶ国について、年齢別人口データ(5 年単位の年齢層別)を集めた。データは各国の統計局(表 1.A1.1 に掲載)から入手した。

収集対象の期間は、表 1.A1.1 に掲載されているとおりである。2000～10 年又は 2001～11 年のいずれかの 2 時点について、年齢別人口データを収集した。例外として、イタリアの年齢別人口データは 2001 年ではなく 2002 年のものを、韓国は 2000 年ではなく 2005 年のデータを用いている。この 2 時点を選択することにより、最近の 10 年間における人口動態の変化の分析することができる。

年齢別人口データを集める地理的単位は、機能的都市圏の特定方法と同じである。ヨーロッパ諸国については、自治体(ユーロスタットの用語では LAU2)を定義で用いている。ヨーロッパ以外の国については、一般に、国内の通勤データが入手可能な最小行政単位を構成単位として選んでいる。

上記の自治体単位ごとのデータを OECD(2012b)の定義する都市核と後背地を構成する機能的都市圏に集計し、機能的都市圏における人口動態の変化を分析した。

表 1.A1.1. 統計データ情報源

国	出典	年
オーストラリア	(定義に該当する機能的都市圏なし)	-
オーストリア	オーストリア統計局	2001-11
ベルギー	ベルギー統計局	2001-11
カナダ	カナダ統計局	2001-11
チリ	INE チリ	2001-11
チェコ	チェコ統計局	2001-11
デンマーク	デンマーク統計局	2001-11
エストニア	エストニア統計局、Population Database	2001-11
フィンランド	フィンランド統計局	2001-11
フランス	INSEE, 人口センサス	1999-2010
ドイツ	Regionaldatenbank Deutschland	2001-11
ギリシャ	ギリシャ国家統計局	2001-11
ハンガリー	ハンガリー統計局	2001-11
アイスランド	(定義に該当する機能的都市圏なし)	-

表 1.A1.1. 統計データソース (続き)

国	出典	年
アイルランド	アイルランド中央統計局	2001-11
イスラエル	(定義に該当する機能的都市圏なし)	-
イタリア	ISTAT, Demography in Figures	2002-11
日本	総務省統計局、人口・世帯データ	2000-10
韓国	大韓民国統計庁	2005-10
ルクセンブルク	ルクセンブルク統計局	2001-11
メキシコ	INEGI, 人口センサス	2000-10
オランダ	オランダ統計局	2001-11
ニュージーランド	(定義に該当する機能的都市圏なし)	-
ノルウェー	ノルウェー統計局	2001-11
ポーランド	ポーランド中央統計局	2001-11
ポルトガル	INE, 人口センサス	2001-11
スロバキア	スロバキア統計局	2001-11
スロベニア	スロベニア統計局	2001-11
スペイン	INE, 人口センサス	2001-11
スウェーデン	スウェーデン統計局	2001-11
スイス	スイス連邦統計局	2001-11
トルコ	(定義に該当する機能的都市圏なし)	-
英国	イギリス国家統計局	2001-11
米国	アメリカセンサス局	2000-10

注：各国の統計局によるデータ更新によって、分析対象期間の総人口が変わる可能性がある。年齢別人口データの計算時点では、各国統計局によるデータには国勢調査のデータと自治体への登録データの両方が含まれていた。こうしたデータを集めて機能的都市圏としてまとめ、比較用に一貫した年次データの取得に必要な場合には、年度を内挿している。

参考文献

- Abeles, R. and M.W. Riley (1987), “Longevity, social structure and cognitive aging”, in: Schooler, C. and K.W. Schaie (eds.), *Cognitive Functioning and Social Structure Over the Lifecourse*, Ablex Publications, Norwood, New Jersey.
- Akiyama, H. (2010), *Concept of Science and Society in Long Life Society*, “Science”, Iwanami shoten, Tokyo.
- Albis, H. and F. Collard (2012), “Age groups and the measure of population ageing”, *CES Working Papers*, No. 2012.81, Université Paris 1 Sorbonne, Paris, available at: <ftp://mse.univ-paris1.fr/pub/mse/CES2012/12081.pdf>.
- Atchley, R.C. (2000), *Social Forces and Aging: An Introduction to Social Gerontology*, Wadsworth, Belmont, California.

- Börsch-Supan, A. (2000), *Le projet horizontal de l'OCDE sur les implications politiques du vieillissement*, Paris, available at <http://www.oecd.org/fr/els/pensions-publiques/2428965.pdf>.
- Cantell, T. (2014), "Helsinki's policy on ageing issues", presentation at the OECD/Toyama International Roundtable for Cities, Resilient Cities in Ageing Societies, Toyama, Japan.
- Urban Facts (2014), *Facts about Helsinki 2014*, City of Helsinki Urban Facts, Helsinki.
- Moïse, P. et al. (2004), "Dementia care in 9 OECD countries: A comparative analysis", *OECD Health Working Papers*, No. 13, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/485700737071>.
- OECD (2014a), "Overview Paper on Resilient Economies and Societies", Meeting of the PECD Council at Ministerial Level, 6-7 May, Paris, available at <http://www.oecd.org/mcm/C-MIN%282014%297-ENG.pdf>.
- OECD (2014b), *OECD Regional Statistics* (database), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en> (accessed 10 November 2014).
- OECD (2014c), *Health Statistics* (database), <http://dx.doi.org/10.1787/health-data-en> (accessed 30 October 2014).
- OECD (2013a), *Pensions at a Glance: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en.
- OECD (2013b), *Green Growth in Cities*, OECD Green Growth Studies, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264195325-en>.
- OECD (2013c), *OECD Factbook 2013: Economic, Environmental and Social Statistics*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/factbook-2013-en>.
- OECD (2013d), *Health at a Glance 2013: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2013-en.
- OECD (2013e), "Metropolitan areas", *OECD Regional Statistics* (database), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00531-en>.
- OECD (2012a), *Compact City Policies: A Comparative Assessment*, OECD Green Growth Studies, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167865-en>.
- OECD (2012b), *Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en>.
- OECD (2012c), *International Migration Outlook 2012*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2012-en.
- OECD (2011), *OECD Regions at a Glance 2011*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2011-en.
- OECD (2010), "OECD Regional Typology", OECD Publishing, available at: <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/42392595.pdf>.
- OECD (2008), *Trends Shaping Education 2008*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264046627-en>.
- OECD (2006a), *Live Longer, Work Longer*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264035881-en>.

- OECD (2006b), *Competitive Cities in the Global Economy*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264027091-en>.
- OECD (2005), *Long-Term Care for Older People*, The OECD Health Project, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264015852-en>.
- OECD (2002), *Ageing, Housing and Urban Development*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264176102-en>.
- OECD (2001a), *Ageing and Transport: Mobility Needs and Safety Issues*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264195851-en>.
- OECD (2001b), *Society at a Glance 2001: OECD Social Indicators*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2001-en.
- OECD (1998), *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264163133-en>.
- OECD (1996a), *Ageing in OECD Countries: A Critical Policy Challenge*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (1996b), *Protéger les personnes âgées dépendantes: Des politiques en mutation*, OECD Publishing, Paris.
- Roebuck, J. (1979), “When does old age begin? The evolution of the English definition”, *Journal of Social History*, Vol.12, No. 3, pp. 416-428.
- Sanderson, W. and S. Scherbov (2008), “Rethinking age and ageing”, *Population Bulletin*, Vol. 63, No. 4, pp. 1-16.
- Spijker, J. and J. MacInnes (2013), “Population ageing: The timebomb that isn’t?”, *BMJ*, No. 347, <http://dx.doi.org/10.1136/bmj.f6598>.
- Timonen, V. (2008), *Ageing Societies: A Comparative Introduction*, McGraw-Hill.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2011), *World Population Prospects: The 2010 Revision*, United Nations, New York, available online: http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel_indicators.htm.
- UN (2012), *Population Ageing and Development*, United Nations, New York.
- UNFPA (2012), *Ageing in the Twenty-First Century: A Celebration and a Challenge*, United Nations Population Fund, New York.

第2章

高齢社会が持続可能な都市の成長に与える影響*

本章は、人口の高齢化が持続可能な都市の成長にどのような影響を与えるかについて論じる。主要な政策分野における経済・社会的影響を分析し、都市において人口高齢化がもたらす課題と機会について考察する。本章末には、高齢化の段階に応じて都市の類型を当てはめ、都市が課題と機会を分析する枠組みを提示する。

* イスラエルの統計データは、イスラエルの関係当局の責任下で提供されたものである。OECDによるこうしたデータの使用は、国際法の用語に基づくゴラン高原、東エルサレム、ヨルダン川西岸地区のイスラエル人入植地の状況に影響を与えるものではない。

序文

高齢社会に向かう人口動態の変化は、社会の暮らしやすさや経済成長にとって重要な意味を有する。高齢化がもたらす課題が特に顕著に現れるのは、2001年から2011年にかけて高齢者の数が23.8%増加した大都市圏である(OECD, 2013f)。OECD諸国の大都市圏で生じる高齢化は多種多様であることから、高齢化の課題は場所によって異なり、複雑さを増している。本章では、経済・社会的影響の面で、高齢社会が都市にもたらす課題と機会について考察する(表 2.1)。本章の総括として、高齢社会が如何に包括的な経済成長の機会を提供できるかについて提案する。

表 2.1. 高齢社会の課題と機会(要約)

課題	機会
<ol style="list-style-type: none"> 1. 地方歳入の変化。 2. 労働力人口が高齢化し、労働力の供給が減少する。 3. 健康・社会ケアへの公的支出が増大する。 4. 都市の魅力と暮らしやすさを高めるために、インフラと都市構造を再構築する必要がある。 5. 人とのつながりが低下することにより、社会的孤立が生じる可能性がある。 6. 高齢者にとって、サービスや雇用へのアクセスがより一層困難になる。 7. 全ての世代にとって、住宅のアフォーダビリティが生活の質への課題をもたらす。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 新しいイノベーション及び技術を発展させることで、高齢者の自立の維持に役立てる。 2. 新しいビジネスモデルの開発や投資戦略の策定によって、革新的な技術を市場にもたらすことを目指す。 3. 既存住宅ストックをリフォームする需要は、住宅市場を活性化する。 4. 情報通信技術(ITC)の統合を、様々な政策分野で一層追及する。 5. 地域社会でのボランティア活動への参加を高齢者に促す。 6. 人口転換は、国民の政府への信頼と政治プロセスへの参加に影響を与える。

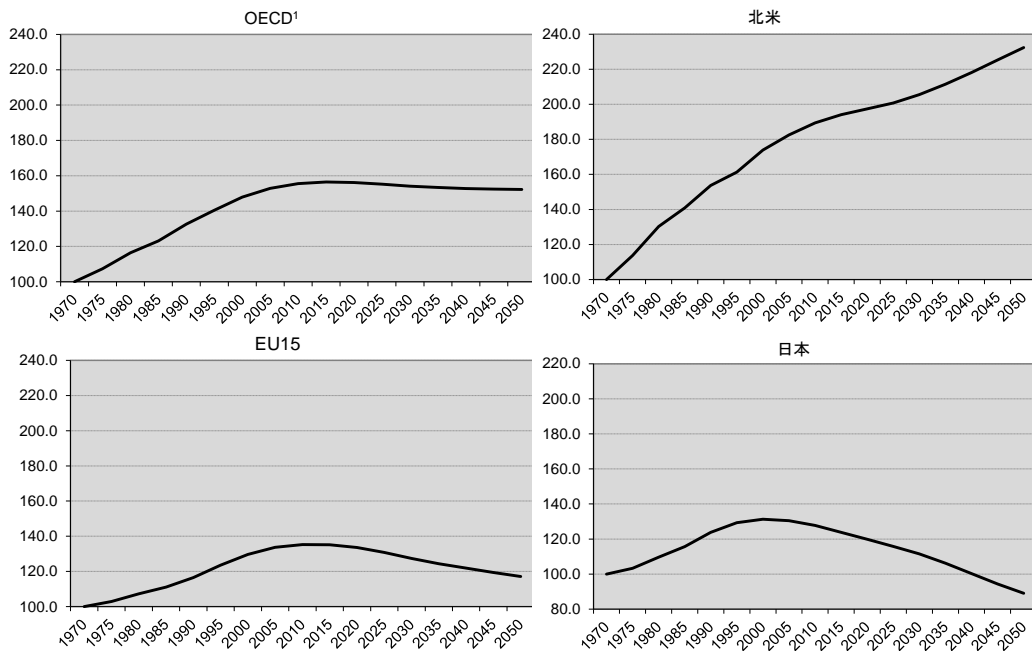
経済的影響

高齢社会に向かう人口動態の変化は、経済に根本的な影響を多く与えると予想されている(Oliveira Martins et al., 2005)。本項では、地方歳入に起こりうる変化と高齢化する労働人口について検討しつつ、高齢化が経済成長に如何なる影響を与えるか分析する。また、健康・社会ケア部門及びインフラと都市構造、公的支出への影響についても考察する。

地方歳入の変化

高齢者人口の増加が公的財政の持続可能性に及ぼす影響に関し、多くの議論が交わされてきた。例えば、高齢社会では就労人口が縮小するため、国全体としては税収も減る可能性が高いという主張がある。OECD諸国全体では、長期的には大多数の国で労働供給の低下が見込まれ、特にEU15ヶ国と日本において大きく減少し(図 2.1)、ヨーロッパと日本の労働供給は、各々1990年代半ば、1970年代の水準を下回ることが予測されている。英国のように(Bosanquet et al., 2013)高齢者に対する税控除が大きい国の課税所得は、高齢者人口の増加に伴い減少する見込みが高い(World Bank, 2014)。税と公共料金は地方政府の実質的収入源であるため、高齢化が地方歳入に与える影響は自治体にも生じる場合がある(OECD, 2011)。

図 2.1. OECD 諸国におけるの労働供給の変化 1970～2050 年



Note: 1. Excluding Czech Republic, Hungary, Mexico, Poland, Slovak Republic.

出典: Oliveira Martins, J. et al. (2005), “The Impact of Ageing on Demand, Factor Markets and Growth”, OECD Economics Department Working Papers, No. 420, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/545827207132>.

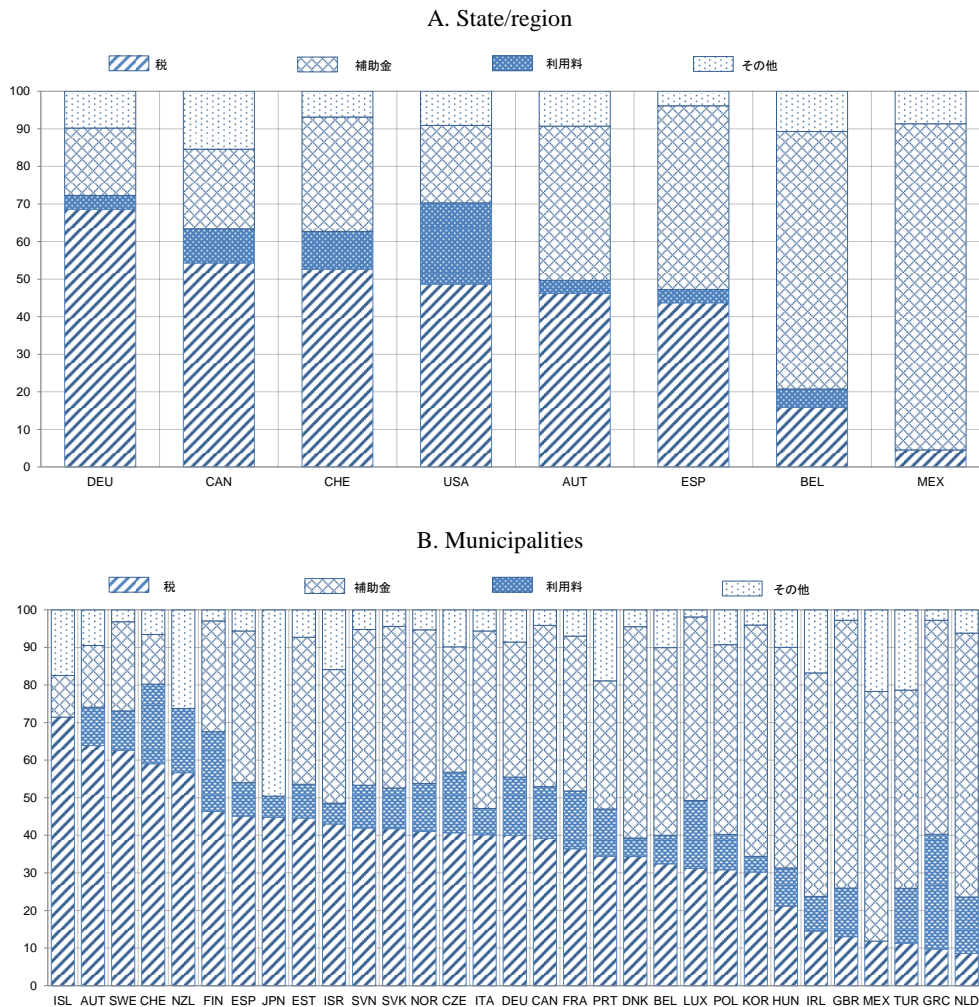
税収は地方政府収入の平均 36.9%を占める(図 2.2)。例えばカンザスシティ連邦準備銀行(2013)の調査によると、カンザス州においては、多くの住民は退職すると所得や支出が減少するため、売上税や所得税による州収入も減少することが分かった。この状況は、税制が分権化されている国では特に深刻である。この見通しは横浜(2014)でも同様で、人口の高齢化により同市の住民税収入の減少が予測されている。

一方、高齢者数の増加が自動的に地方税収の減少につながるとは限らないという主張がある(World Bank, 2014)。この見解によると、納税者の所得水準や実効所得税率等の経済要因も、所得税収入に影響する(Lu et al., 2005; Ball and Creedy, 2013)。地方歳入の変化は、例えば公共料金を調整するなど、他の歳入源を増やすことによっても回避できるであろう。

労働力人口の高齢化

OECD 諸国では、労働力人口に占める高齢労働者の割合が増加している。2000 年から 2012 年にかけて、45～60 歳及び 60 歳以上の労働者の割合は、ほぼ全ての国において増加した(図 2.3)。同期間に、30～45 歳の労働者割合は平均 2.9%減少している。45～60 歳及び 60 歳以上の労働者の割合は、各々 3.8%、3.1%増加した。60 歳以上の労働者の割合が増えるということは、残りの経済活動期間が相対的に短い労働者が増加することとなり、今後労働力不足が生じるおそれがある。労働力人口の構成の変化は雇用主にとって重要な課題である。

図 2.2. 地方政府の歳入構成 2010 年



Notes: Data for Japan, Korea, Mexico, New Zealand, Poland, Switzerland, Turkey and the United States correspond to 2009 instead of 2010.

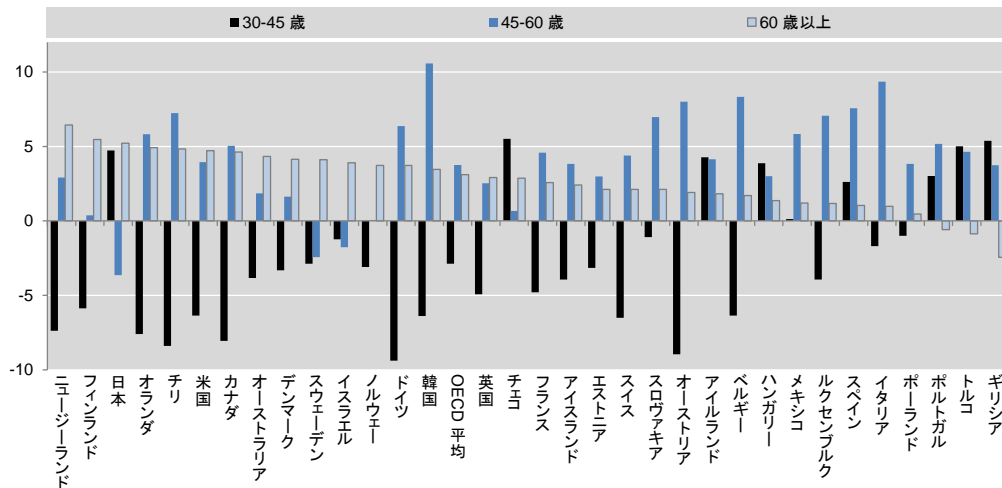
出典: OECD/Korea Institute of Public Finance (2012), *Institutional and Financial Relations across Levels of Government*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167001-en>.

例えば 2011 年に最初のベビーブーム世代が定年を迎えたカルガリ(カナダ)においては、同世代の人数が多いことから、雇用主は欠員を補充することが困難になっている (City of Calgary, 2014)。これはカルガリ経済が成長しつつ、熟練労働力の不足を経験することを意味する。カルガリの労働者人口に占める高齢者割合は 10%と低いが、更に多くのベビーブーマーが定年を迎えることにより、労働市場への圧力が高まり、労働力不足はその経済成長を維持する上で最大の課題になることが見込まれている。

高齢者の身体能力とそのスキルの有用性の低下を踏まえ、労働力の高齢化が生産性の低下につながるという議論がしばしば見受けられる (Burtless, 2013; McKibbin, 2005)。この議論によると、労働力の高齢化は総生産性に負の影響を与えられれている (D’Addio and Mira D’Ercole, 2005)。現状の生産水準を維持するためには、技

術の進歩を推進力とする生産性の増大が必要である。(McKibbin, 2005)。他方、労働力の高齢化と労働力不足は、必ずしも全ての産業部門の総生産に一律に影響するとは限らないという議論もある。この議論は、全従業員に占める高等教育修了者の割合と、生産工程における技術革新によって、生産性は大幅に高まるということを前提としている(Garibaldi et al., 2010)。

図 2.3. 労働力人口における年齢分布の変化 2000～2012 年

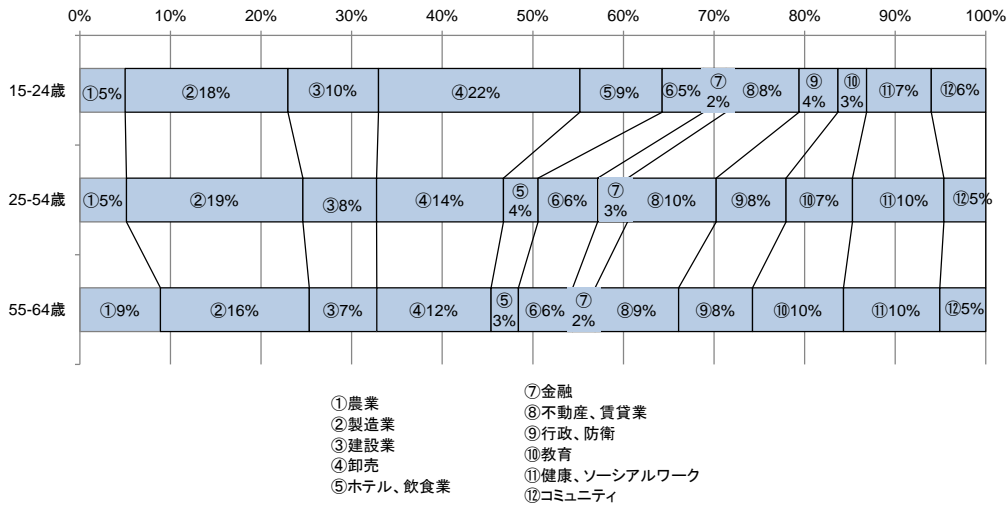


出典: OECD (2014a), *OECD Labour Force Statistics 2014* (database), http://dx.doi.org/10.1787/oecd_lfs-2014-en (accessed 5 December 2014).

如何なる産業部門が高齢労働者を吸収できる可能性を持っているか、あるいは高齢労働者が進んで参加しようとする産業は何かという点も、検討する必要がある。EU と日本では、高齢の労働力人口の 10% 以上が、卸売・小売部門及び健康、社会、教育部門に参加している(図 2.4-2.6)。保健・社会サービス及び農業の各部門においては、参加する高齢者の割合は若年労働者よりも大きい。産業によって年齢構造が異なる理由は、産業によって高齢労働者を受け入れられる能力に差があるためか、あるいは高齢期に進んで働こうという意思の有無を反映したものか検討する必要がある。また、都市の産業構成のレジリエンスについても検討すべきであり、予期せぬ経済動向によって産業構成の変化に直面したときに、高齢者の雇用を拡大できるのかどうかという点も重要である。

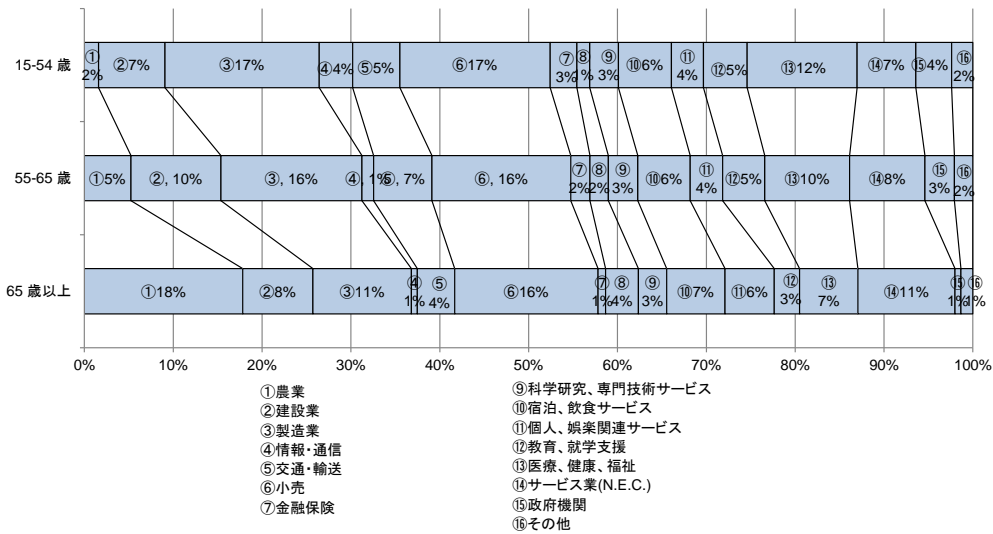
50 歳以上の労働者が転職に消極的であることは、労働供給の制約につながる可能性があり(Elias, 1994; Thulin, 2010)、熟練労働者を誘致する必要がある都市にとって課題である。例えば米国の労働年齢人口の中において、2012 年から 2013 年にかけて異なる場所への雇用を理由とした物理的な転勤に占める年代別の比率は、25～44 歳の年齢層の方が 45～64 歳の年齢層よりも著しく高かった(図 2.7)。Dixon (2003) によれば、高齢者の移動性が減少する理由の一つは、高齢者の方が雇用主との結びつきが強いということである。その他には、企業が特殊な技能の保持を助長するための報酬システムや、配置転換に伴うコストも理由にある(Groot and Verbene, 1997)。

図 2.4. 年齢層別に見た雇用構造の部門別内訳——EU27ヶ国 2006年



出典: European Commission (2007), *Active Ageing and Labour Market Trends for Older Workers in the European Union*, European Union, Brussels, available at: http://assets.aarp.org/www.aarp.org/cs/gap/pfe_ec_report_active_ageing_and_labour_market_trends.pdf.

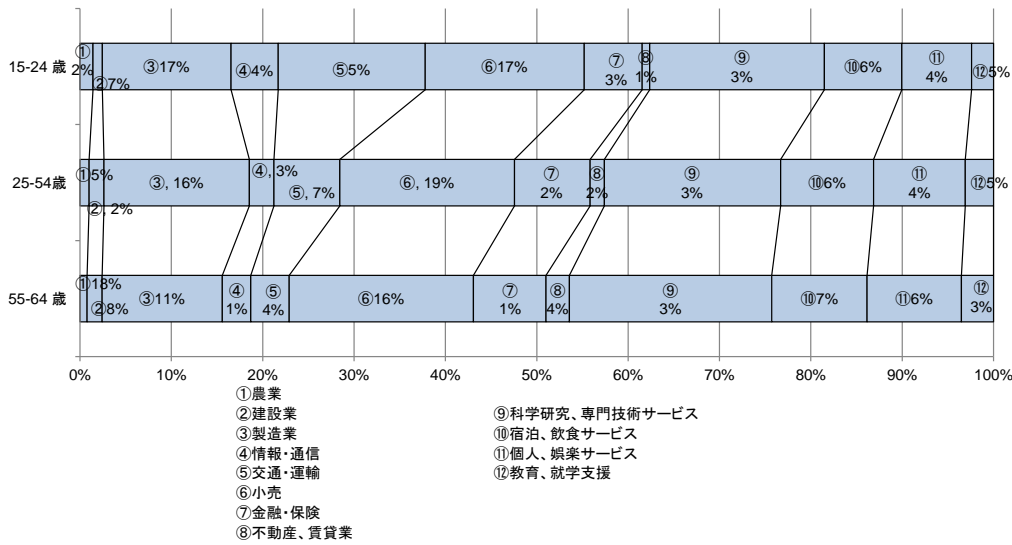
図 2.5. 年齢層別に見た雇用構造の部門別内訳——日本 2012年



出典: Statistics Bureau of Japan (2012), *Labour Force Survey 2012*, <http://www.stat.go.jp/english/data/roudou/report/2012/index.htm> (accessed 1 November 2014).

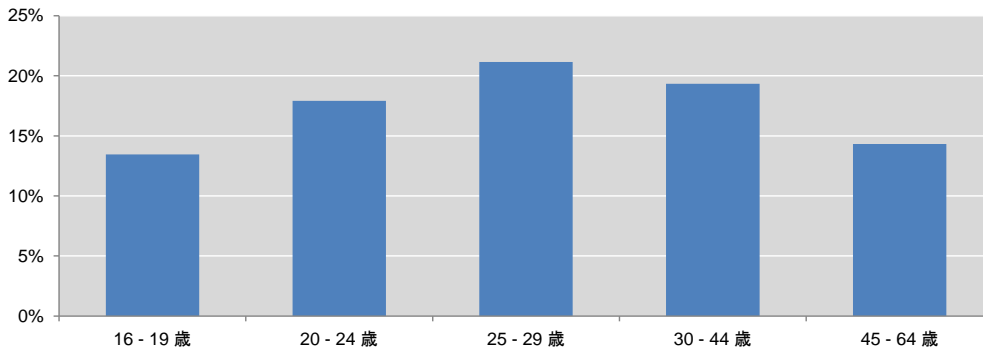
以上をまとめると、高齢化する労働人口が経済に如何なる影響を与えるかは、労働供給不足や高齢労働者の移動の減少を含む一連の事象に左右される。人口高齢化が労働力不足に与える影響は、法定定年や早期退職優遇策の廃止 (Oliveira Martins et al., 2005) 及び高齢労働者の再教育等の政策や法律の仕組みによって、さらに影響を受ける。さらに、個別の産業の状況や労働力人口の教育水準が労働供給に影響することも重要である。

図 2.6. 年齢層別に見た雇用構造の部門別内訳——米国 2013 年



出典: US Bureau of Labor Statistics (2014), “Labour force statistics from the current Labour Force Survey”, United States Department of Labor, Washington, DC, www.bls.gov/cps/demographics.htm (accessed 30 September 2014).

図 2.7. 年齢別に見た雇用関連の移動——米国 2012～2013 年



出典: US Census Bureau (2013), *American Community Survey 2013* (database), adapted data from American FactFinder, ACS 5-year estimates, United States Department of Commerce, <http://factfinder.census.gov/faces/nav/jsf/pages/index.xhtml> (accessed 5 November 2014).

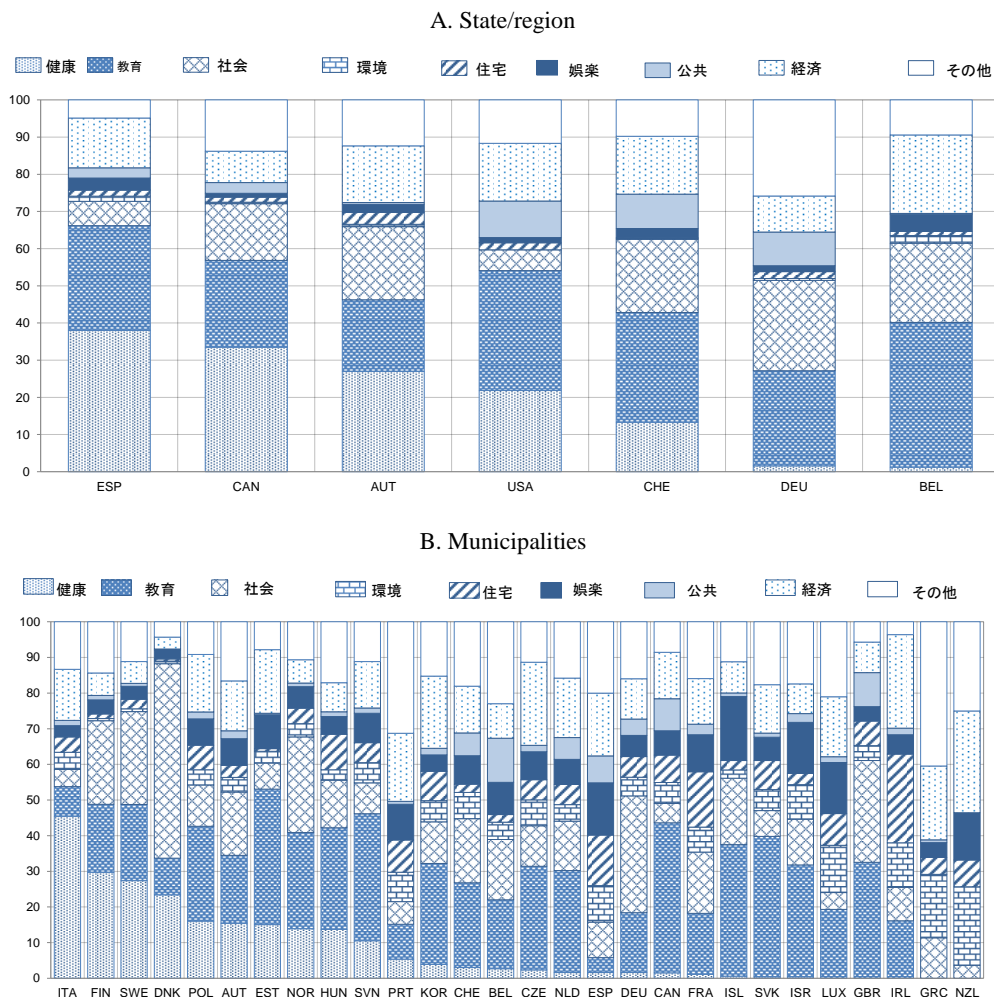
健康・社会ケアへの公的支出

人口の高齢化が健康・社会への公的支出に如何に影響するのかという課題は、多く議論されている。欧州委員会によると、EU における加齢由来に特に限定した公共支出は、2060 年までに GDP の平均 4.1% 増加し、ユーロ圏においては 4.5% 増加することが予測されている (European Commission, 2012)。この点については、高齢世代と若年世代双方の暮らしやすさにかんがみ、世代間の社会的支援体制が長期的にみて実行可能性であることが重要である (Cliquet and Nizamuddin, 1999)。本項は、健康・社会ケア部門における公的支出について分析する。

OECD 諸国では、2000 年から 2012 年に地域的医療費が対 GDP 比 1.5% 増加し (OECD/Korea Institute of Public Finance, 2012)、1970 年以降倍増している。地方政府

が医療費の大部分を負担している国では、このような推移は特に地方政府にとって重大な課題となる(OECD, 2012)。例えば、横浜市は一般会計の支出の 30.1%を健康・社会ケアに支出している(Yokohama City, 2014)。

図 2.8. 地方政府出の項目別内訳



Notes: Data for 2010 were available for only a few countries, so 2009 was chosen as a common reference. Data for Canada are for 2006 and New Zealand for 2005. Data are not consolidated for four countries (Canada, France, Germany and Poland).

出典: OECD/Korea Institute of Public Finance (2012), *Institutional and Financial Relations across Levels of Government*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167001-en>; OECD (2014b), *OECD National Accounts Statistics* (database), <http://dx.doi.org/10.1787/na-data-en> (accessed 1 November 2014); OECD (2014c), *OECD Fiscal Decentralisation* (database), http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/data/fiscal-decentralisation_fsc-data-en (accessed 25 October 2014).

対 GDP 比で医療費が増大していることは、これまで、高齢者人口割合の増加と保健医療サービスへの需要増の結果であると理解されていた (Garibaldi, Oliveira Martins and van Ours 2010; WHO, 2009; Spijker and McInnes, 2013; Wiener and Tilly, 2002)。他方、年齢構造に関係のない要因が、医療費の増大を引き起こしているという議論もあ

る。例えば Erixon and van der Marel (2011) は、保健医療部門には労働集約型サービスが大きな割合を占めており、経年的にみても生産性の向上はほとんどないか又は低下していることから、結果として保健医療の相対価格の増加につながっていると議論している。Garibaldi, Oliveira Martins and van Ours (2010) と Chandra and Skinner (2011) はともに、過去 40 年間の保健医療費の増大は、技術の進歩が患者と医師の行動に影響したことに原因があると主張している。すなわち、医療費の増大はその大部分が、社会そのものの高齢化よりもむしろ、消費者の嗜好と技術の進歩に起因すると言うものである。

地方政府は、社会ケアサービスの需要の増大と、その結果生じる社会ケア部門の支出の急増への対応という大きな課題に直面している(OECD, 2011)。Deloitte (2012) によると、英国の地方政府の社会サービス支出は、2006 年の 88 億英国ポンドから 2030 年までに 200 億英国ポンドに増加すると予測されている。OECD による研究 (2011a) も、80 歳以上の人口に対する長期的ケアサービスへの公的支出は、2050 年までに大幅に増加することを裏付けている。高齢者への保健医療サービスの提供は社会サービスによっても実質的に支えられているため、サービスの質の向上と支出軽減には両部門間の連携が不可欠となる。

インフラと都市構造の再構築

高齢社会の人口動態を考えると、都市構造を見直し、魅力的で競争力のあるものにする必要がある。例えば、公共インフラの供給量の調整や、望ましい都市構造の再構築を行うことが求められる。インフラの立地に加え、都市インフラの種類や量及び公共サービスの提供水準を見直す必要がある(国土交通省, 2011)。一般に、高齢者のための介護施設や学習施設、あらゆる年齢の人々が自由に移動できるバリアフリーの建物及び交通サービスの必要性が高まる一方、例えば若年者世代の学校等の必要性は縮小することが予測される。

既成市街地においては、特に住宅地をはじめとして、都市機能が開発時の計画どおりに未だ維持されているかを検証する必要がある。日本の「ニュータウン」を例にとると、1960 年代から 1970 年代にかけて郊外に開発されたニュータウンは、大都市圏に流入する人口の受け皿となった。労働年齢時に転入してきた住民は今や 65 歳以上となり、ニュータウンの多くで住民の過半数を構成している。さらに、ニュータウンは自家用車の利用を前提に設計されているため、現在、特に運転ができなくなった人をはじめ、高齢者に公共サービスへの効率的なアクセスを提供することが困難になっている。

横浜(日本)とカルガリ(カナダ)は、まさにこの課題に直面している。横浜のニュータウン地区では高齢者の割合が増えており、インフラの整備に重圧をかけている。こうした地区には十分な交通や保健医療サービス提供が困難となり、この課題を改善するために、多額の投資を必要としている(横浜市, 2014)。カルガリでも同様の状況によって、交通・保健医療サービスの提供に対する懸念が生じている。ベビーブーム世代が独立した戸建て住宅を好み、都市中心部を離れると地価が安くなることが、都市スプロールをもたらした(City of Calgary, 2014)。都市郊外に住む高齢者は自家用車に依存しているため、公共交通機関や日常的に重要なサービスへのアクセスをすることが困難である。

ケーススタディ対象市は、望ましい目標としてコンパクトな都市構造を掲げることが多い。カルガリ(カナダ)と富山(日本)の例は、コンパクトな都市構造を推進することにより、サービス提供の効率化に大きな影響を与え得ることを示している。カルガリにおいては、

住民の急速な流入による公共サービス提供量の増大は、都市開発のスプロール化によってある程度補われたが、同時にまた、高齢者が公共の場にアクセスすることはより困難になった。富山市は人口減少局面にあり、市中心部に高齢者をはじめとする住民が地理的に集中することの利点を認識している(OECD, 2012)。

高齢社会に適合するようインフラを適応させることは、サービスの提供においても、だれもが公共空間にアクセスできるようにするためにも不可欠である(New York Federal Reserve, 2007)。この点は高齢者が自立と移動能力の課題に直面した際に、特に重要になる。アクセシビリティを支えるインフラへの投資は、地域生活への高齢者の参加を促すことに資する。リスボンは、都市内の歩きやすさを確保するためのインフラが乏しいことが、高齢者の自立的移動の大きな障壁になると認識している。アクセシビリティの改善とバリアフリー化は、高齢者のコミュニティへの自立的参加につながることから、市政府はそのための取り組みを推進している(City of Lisbon, 2014)。

社会的影響

高齢社会は、高齢者の暮らしやすさに関し、社会的な課題をもたらす。社会的交流は生活の質に直接影響するが、都市にはこの社会的交流の増進に多くの貢献ができる(Burdett and Taylor, 2011)。地方政府は市民に近く、地域の実情にも熟知していることから、中央政府との連携によって、都市が社会的課題を克服する能力を高めることができる。本項では、高齢社会における暮らしやすさの重要な検討事項として、社会的孤立、サービスへのアクセシビリティ、住宅のアフォーダビリティについて分析する。

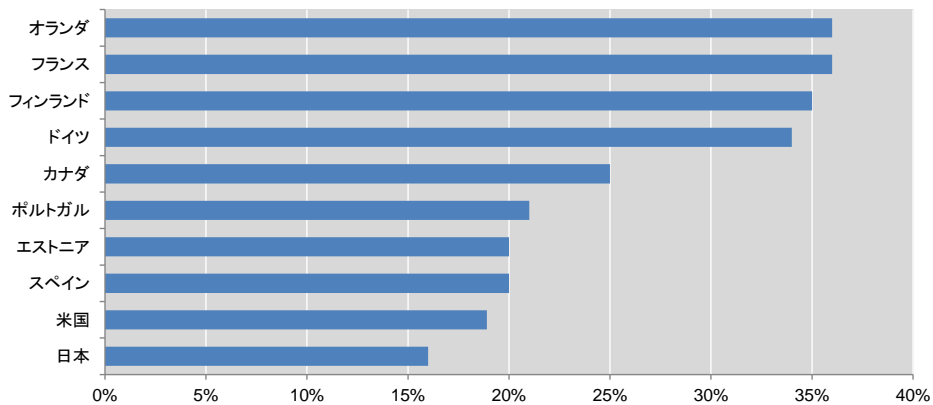
社会的孤立

人とのつながりが薄れ、交通へのアクセスが限られることにより、社会的孤立が生じる可能性がある。(British Columbia Ministry of Health, 2004)。離婚率及び単身者世帯の増加、少子化も、貧困や健康問題とともに、社会的孤立を生む要因である(OECD, 2005)。社会的孤立は、高齢者及び社会全体に多くの影響を与える。第一に、慢性疾患のリスクを高め、WHOによれば早期死亡の確率も高まる(WHO, 2003)。ブリティッシュコロンビア州保健省の研究(2004)によると、社会的に孤立した高齢者が社会サービスを利用する可能性は1.5倍高い。健康状態は退職によって影響を受ける。退職直後の期間に、個人の健康は当初向上するが、長期的に見ると運動や社会的交流の減少により悪化し始める(Sahlgren, 2013)。第二に、社会貢献の面で、孤立した高齢者は、ボランティアその他の活動により地域社会に貢献する可能性がなくなることから、機会の喪失にもつながる(Biggs et al., 2012)。第三に、社会的孤立によって、高齢者は自然災害や気候変動に対して脆弱になる。シカゴ(1995)とフランス(2003)におけるヒートウェーブは、独居の高齢者に特に強い影響を与えた(Buffel et al., 2012)。

伝統的な家族構成の中で、特に先進国において居住形態が変わりつつある(United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2012)。この変化は、あらゆる世代に影響をもたらす。Pew Research Center(2014)によると、米国では一人暮らしの成人の数が増加し、1970年の6%から2010年には12%へと倍増している。離婚、再婚、未婚を選択する率が高まった結果、高齢になって一人暮らしをする女性の割合が増えている(OECD, 2013a)(図 2.9)。寿命の伸びと出生率の低下が、高齢者の単身居住の増加を招いている(US Department of State, 2007)。例えば日本では、2010年には高齢者の

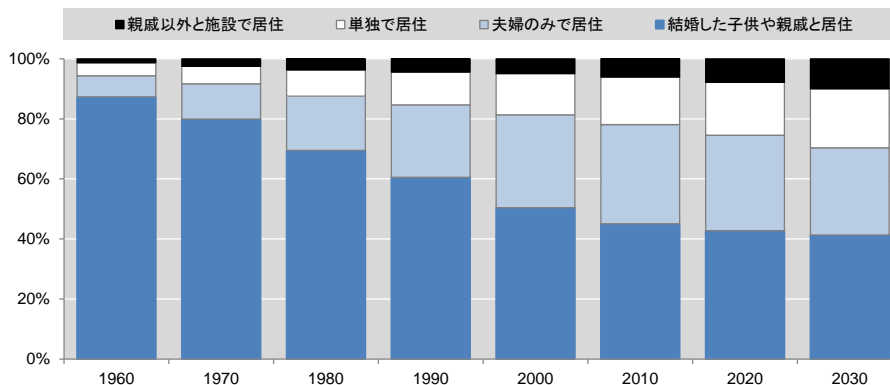
17%が一人暮らしをしており、2030年までには20%以上が一人暮らしになると予測されているが、結婚した子供と同居する伝統的な居住形態は同期間に減少すると見込まれる(図 2.10)。米国では、2009年において高齢者人口の29.3%が一人暮らし、孫と同居する世帯で暮らす高齢者は2%であった(Administration on Ageing, 2011)。一人暮らしの高齢者の増加が、自動的に社会的孤立の増加につながるわけではない。しかしながら、一人暮らしで長生きする人が増加することは、高齢者の社会的孤立の可能性を示唆するものという。

図 2.9. 主な国における独居高齢者(65歳以上)の割合 2012年



出典: US Census Bureau (2014), *An Ageing Nation: The Older Population in the United States. Population Estimates. 2012 National Projections*, May, available at <http://www.census.gov/prod/2014pubs/p25-1140.pdf>.

図 2.10. 日本の65歳以上の高齢者の居住形態 1960~2030年



出典: Data for 1960-2000 are from National Institute on Aging (2011), *Why Population Aging Matters: A Global Perspective*, National Institutes of Health, US Department of Health and Human Services (2007), Washington, DC, available at: www.nia.nih.gov/sites/default/files/WPAM.pdf; data for 2010-30 are from National Institute of Population and Social Security Research (n.d.), *Projection of Living Arrangements of the Elderly*, <http://www.ipss.go.jp/index-e.asp> (accessed 25 October 2014).

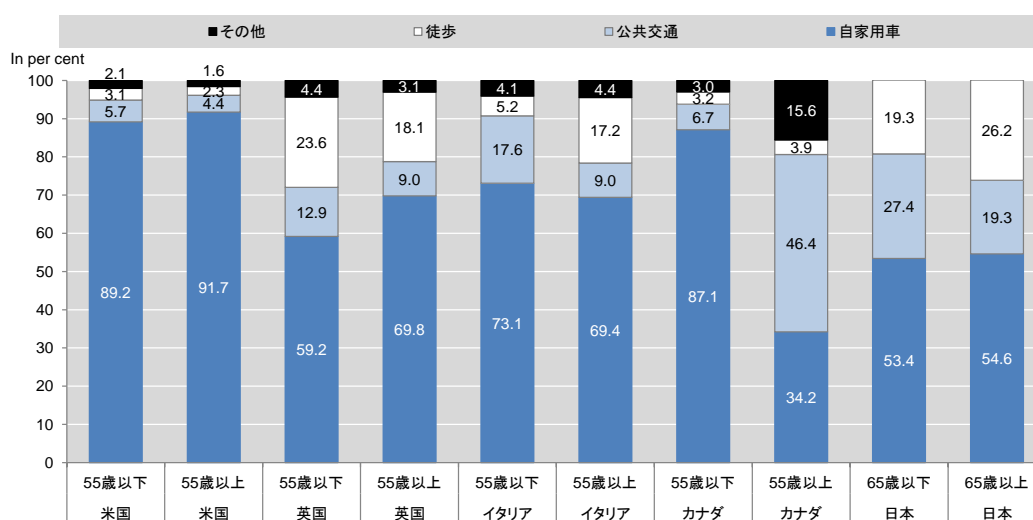
老後の暮らしやすさを維持する上で、高齢者の社会的孤立はきわめて重要な課題であると認識している都市がある。例えばマンチェスターは、社会的交流を維持することは高齢者の暮らしやすさと尊厳に不可欠な要素であり、包括的な成長という同市の目標を促進するのに資すると認定している(Manchester City Council, 2009)。これは、2013年

の洪水によって市内の高齢者の生活状況が浮き彫りになったカルガリでも、課題となった。

アクセシビリティ

高齢者が社会に関わるために不可欠な多くの分野において、高齢者のアクセシビリティが課題になっている。特に、雇用、保健医療、社会ケアサービス、住宅、コミュニティへのアクセシビリティに支障が生じている(Frye, 2011)。自動車を運転できるか否かは、高齢者の自立に影響する可能性がある。他方、年齢が上がると公共交通機関の利用が減少している国がある(図 2.11)。

図 2.11. 主要国における年齢別の日常的な交通手段

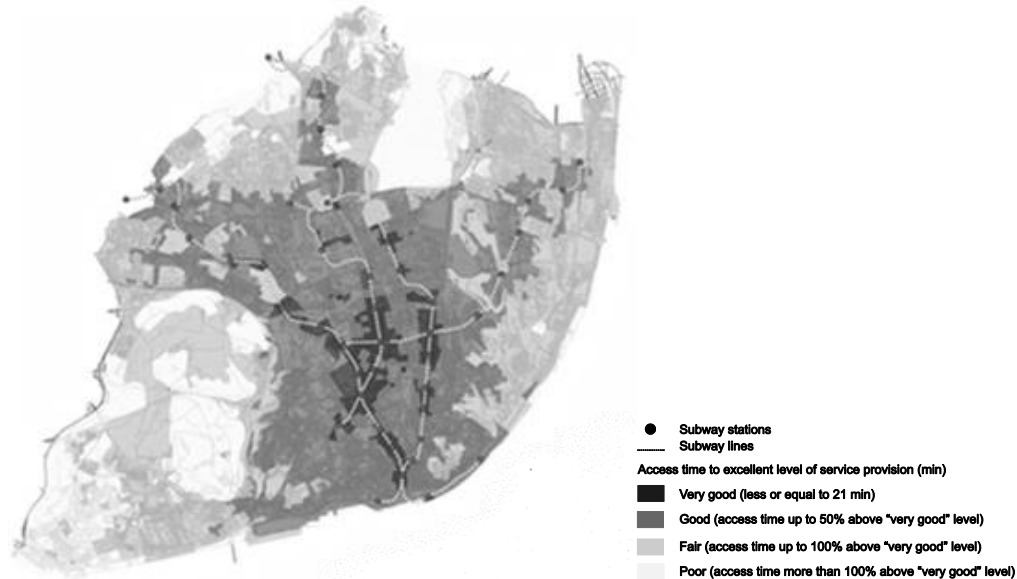


出典: Department for Transport (2014), *National travel survey: 2013*, July, <https://www.gov.uk/government/statistics/national-travel-survey-2013> (accessed 30 October 2014); United States Census Bureau (2013), *American Community Survey 2013* (database), adapted data from American FactFinder, ACS 5-year estimates, United States Department of Commerce <http://factfinder.census.gov/faces/nav/jsf/pages/index.xhtml> (accessed 5 November 2014); ISTAT (2011), “15th Population and housing census 2011”, <http://www.istat.it/en/population-and-housing-census/population-and-housing-2011> (accessed 10 November 2014); Statistics Canada (2009), “Canadian Community Health Survey”, <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/100615/dq100615b-eng.htm> (accessed 10 November 2014).

アクセシビリティの改善は、高齢者の自立性を高めるのみならず、他にも大きな利点があることから、重要性を増しつつある。例えば、仕事やサービスへのアクセスが高まれば、低所得層のモビリティが向上し、雇用主が利用できる労働力が増える。サービスや雇用へのアクセシビリティが改善するか否かは、国、地域、地方が行う投資決定に関連する場合もある(Beard et al., 2012)。高齢者の生活の質は、高齢者が最も重視する機能やサービス、特に、特定の種類の娯楽、保健医療サービス、デイケアセンター等に如何に容易にアクセスできるかに影響される。徒歩又は公共交通機関による移動を考慮に入れ、高齢者及び高齢者支援を目的としたサービスを特定し、体系的にアクセシビリティ指標を示すことにより、公共交通機関によって都市が如何にアクセスしやすいかを十分に理解することができる(Martinez and Viegas, 2013)。この指標は、都市部における

高齢者の暮らしやすさを評価するために活用できる。図 2.12 は、リスボンの高齢者に対するアクセシビリティ評価の結果を示す。

図 2.12. 公共交通機関の利用による医療センターへのアクセシビリティ——リスボン 2013 年



出典: Martinez, L.M. and J.M. Viegas (2013), "A new approach to modelling distance-decay functions for accessibility assessment in transport studies", *Journal of Transport Geography*, No. 26, pp. 87-96, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2012.08.018>.

公共交通は、雇用や公共サービスへのアクセシビリティの改善に重要な役割を担っている(OECD, 2012)。総人口と公共交通機関へのアクセシビリティの関係は、OECD 諸国の各都市によって異なる。異なる分野ごとの政策連携が機能していない場合には、場所によってサービス提供に格差が生じる。関係者間の調整不足や地方公共団体同士の政治的意思の一貫性が欠如している場合、大都市圏内での分断や不平等が増幅される(OECD, 2013b)。

高齢者が交通機関を快適かつ便利に利用したいという意思を妨げる要因が様々ある。例えば、多くの物理的課題として、特に交通システムが古い場合、段数の多い階段などに見られる。また、交通網を難解で複雑な形式で示した情報も、高齢者が気軽に公共交通を利用する妨げとなる。現役時代に公共交通機関を通常利用してこなかった高齢者は、このような物理的課題や認識上のバリアに直面して、利用を躊躇せざるを得なくなる。

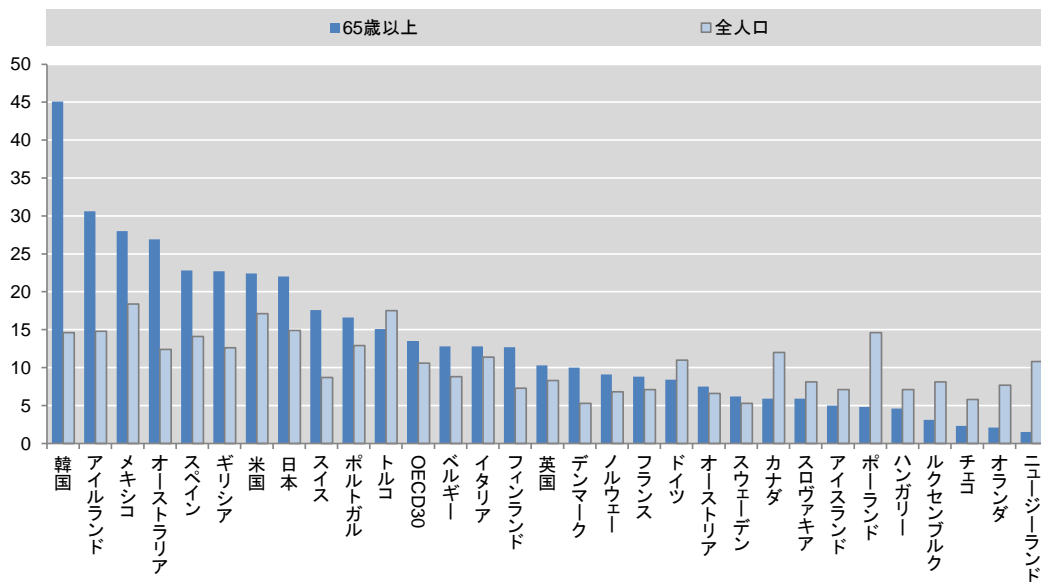
公共交通機関が高齢者から如何に認識され、利用されているのかを詳細に分析することは、公共交通と都市の土地利用にとって重要である。リスボンの場合、路線計画関連の技術を活用し、高齢者に分かりやすくすることによって、アクセシビリティが向上することを学んだ。歩行者の妨げとなる障害物を取り除き、市内を歩きやすくしたことは、公共交通機関での移動による全行程を通じて大きな影響を与えている(City of Lisbon, 2014)。公共交通サービスが居住地の近くで利用できるだけでは、十分ではない。その路線が都市部のどこにつながっているのか、またどのような要因が公共交通の利用の妨げとなるのかを見極める必要がある。例えばマンチェスターでは、公共空間の接続性と

市内の歩きやすさを向上させるインフラに投資したところ、高齢者のモビリティを大幅に改善することができた(Manchester City Council, 2014)。

住宅のアフォーダビリティ

あらゆる世代にとって、住宅のアフォーダビリティは生活の質を確保する上で主要な課題の一つとなる。住居費は、立地の選択と生活の質に影響を与える重要な要素である(WHO, 2007)。特に影響を受けるのは高齢者である。OECD 諸国においては、1980年代半ばから 2000年代半ばにかけて、高齢者以外の年齢層では貧困生活を送るリスクは減少したが、高齢者は平均すると、全人口平均よりも貧困生活を送るリスクが高い(図 2.13)(OECD, 2011b)。米国の例を見ると、最悪の住宅シナリオ(所得が自分の住む大都市圏の平均所得の 2 分の 1 未満である人々)において生活する高齢の借家人の数は、2007 から 2009 年にかけて 10% (12 万人) 増加した(US Department of Housing and Urban Development, 2009)。高齢者の居住地によって公共サービスの提供の効率性が左右されるため、住宅のアフォーダビリティは都市に極めて重要な影響を与える。他方、このような課題は新しいビジネスチャンスの芽になると解釈することもできる。住宅市場で新しい事業を展開することにより解決策を提供し、アフォーダブルな住宅の選択肢となることが期待される。本項では、住宅に支払われる直接費と、総コストを引き上げる可能性がある、住宅から必要なサービスへのアクセシビリティの二面から、住宅のアフォーダビリティを検証する。

図 2.13. OECD 諸国における貧困率(平均世帯可処分所得の 50%未満の人の比率)——高齢者及び総人口 2008 年



出典: OECD (2014d), *OECD Income Distribution* (database), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00654-en> (accessed 20 October 2014); see OECD (2008), *Growing Unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264044197-en>.

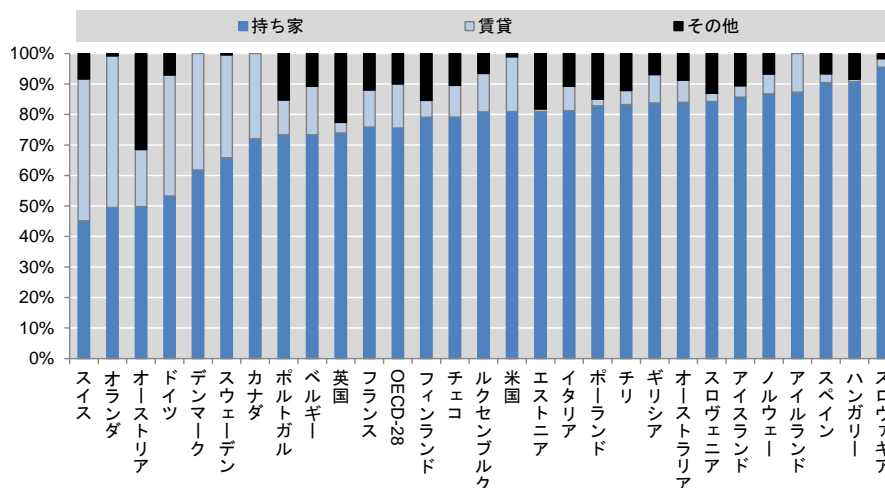
住宅のアフォーダビリティに影響する第一の要因は、借家住まいか持ち家かである。OECD 諸国 28ヶ国平均では、高齢者の 76%は持ち家に住んでいる。この中には、住宅ローンを持っている者も含まれる。借家住まいのうち 15%は通常の家賃を払い、9%は

家賃補助を受けている(OECD, 2013d) (図 2.14)。自宅所有者の場合、住宅のアフォーダビリティは、固定資産税と光熱費のほか、例えばエネルギー費を抑え、住宅ニーズの変化に合わせるための住宅改築にも影響される。他方、借家住まいの高齢者の場合、厳しい年金収入と上昇する家賃によって、アフォーダビリティという課題は増幅される。

住宅のアフォーダビリティを改善するために政府が追求できる選択肢の一つは、社会住宅である。多くの地方及び中央政府は、社会の暮らしやすさを支える政策の重要な一部と考えているが、新たな社会住宅の建設プロジェクトへの投資は公共予算に負担となる。英国では、十分な社会住宅を建設することは困難だと言われてきた(Wilson, 2014)。政府の予測によると、2033年までに年平均23万2,000戸の社会住宅の増加が必要と予測されているが、2013年の建設数は10万8,000戸にとどまり、必要とされる供給量を満たすことは困難であることを示している。これに代わるアフォーダブル住宅の提供方法について、政府は金融機関、開発事業者、住宅産業、地域コミュニティなどの非公的部門と連携して推進する必要がある。

住宅のアフォーダビリティのもう一つの側面は、官民サービスへのアクセスの良さ、職場への近さ、共同体精神のある環境に位置しているか否かということにある。住宅のアフォーダビリティの低下によって、購買力や社会福祉も影響を受けることから、これは全ての世代にとって極めて重要である。横浜(日本)の例は、地域内におけるサービスへの地理的近接性がいかに重要かを示している。横浜は民間部門と連携し、介護施設やデイケアセンターその他の保健関連サービスといった住民のための総合サービス施設を、徒歩圏内で提供できるように工夫した。徒歩や公共交通機関でアクセスできるこうしたサービスは、高齢者のみならず住民全体にとっても不可欠である。さらに、老若両世代にとってのアフォーダビリティを高めるために、エネルギー消費量の少ない省エネ住宅が必要とされている(Pitkin and Mayers, 2008)。

図 2.14. 主な OECD 諸国における 65 歳以上の住宅状況 2011 年



出典: OECD (2013e), *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en.

高齢社会の機会

高齢社会に向かうなかで、社会制度と経済を構築するシステムを再検討することが必然的に求められる。新たな経済機会を活かすためには、上述の課題に都市が対応する際に、如何にレジリエンスを発揮するのが重要である。高齢者数が増加することにより、高齢者による支出が期待され、及び新製品やサービスへの需要が高まることから、新しいビジネス分野の成長を促すことができる。民間部門は、高齢社会における新しいビジネスの芽を見越して経済機会を創出することによって、人口動態の変化の機会を捉える重要な役割を担うことが期待されている。本項は、高齢社会における経済的・社会的機会について考察する。

市場開発の経済的機会

高齢者数の増加は、様々な分野においてイノベーションや新技術を促進する。高齢者が自宅で暮らし続け、日常生活で自立を維持できるようにするために、高齢者を支援する新製品が登場することが予測される。高齢居住者に適合した住宅やサービスを提供することは、新しいタイプの住宅設計や、保健医療・社会サービスへのアクセスを高める情報通信技術(ICT)を促進することが見込まれる(CLES, 2011)。

市場に革新的な技術をもたらすためには、新しいビジネスモデルとそれへの投資を開拓する必要がある。具体的には、スマートホーム、ソーシャルロボット、スマート交通、支援技術、遠隔医療、携帯電話モニタリング、テレヘルスのほか、高齢者の安全や生活の質を向上させる一連のソフトウェア・アプリケーションが挙げられる(Davison and Hagedorn, 2012)。高齢者を対象とする新興市場ビジネスは、画期的な新製品やサービスを提供し、この需要に応えることが期待される。新しい規格の建物やリフォームは、建設、運輸及び関連産業に雇用機会を創出することになる(World Economic Forum, 2012)。

既存の住宅ストックを活用してして新しい人口構成に対応することは、住宅リフォーム市場の活性化につながる可能性がある。米国では、2000年から2010年の10年間に、55歳以上の国民が正味1,050万戸以上の住宅を住宅市場に提供した。このような住宅ストックは、より若い世代の住宅購入者の需要を満たし、市場価値を維持するために、アクセシビリティの改善と住宅のユニバーサルデザイン化及び省エネリフォームが必要である。住宅の質と居住者の生活の質を向上させることを通じて、新住宅市場の開拓が促進され、最終的には雇用機会の拡大につながる。これらのほか、高齢者の収入源としての住宅資産の換金性についても検討する必要がある。例えばリバースモーゲージは、高齢社会において多くの高齢者が直面する経済的圧力を軽減することにつながる。

健康・社会部門においては、ICT、保健医療データ、予防ケアが成長する見込みが高い。こうした分野は現在と将来ともに、高齢者の暮らしやすさを改善する役に立つ。新しい健康・社会サービスを生み出すことはイノベーションによって支えられている。例えば、高齢者の生活環境を設計するための技術的進歩、健康リスクの早期兆候をモニタリングして早期発見に役に立つ健康データ、健康データを集めるICTなどである。

包括的な成長のための社会的機会

高齢者はボランティア活動に大いに貢献し、地域社会の中で重要な役割を演じる。高齢者による無償のボランティア活動が増加すると予想されている。ニュージーランドのデータモデルによれば、この貢献の価値は現在 60 億ニュージーランドドルと推計され、2050 年までに 220 億ニュージーランドドルを上回ると予測されている (Ministry of Social Development, 2011)。Biggs et al. (2012) は、高齢者世代に蓄積された社会的資産を相当な意味のある資源と表現しており、社会がこの資源を活用できないことは、変化する環境に社会が適応できないことの証だと主張する。生涯学習を広め、高齢労働者が就業しやすい柔軟な労働環境は、現状の十分活用しきっていない資源を活用するために重要な要素となる。

人口動態が変わることによって、政府に対する国民の信頼や政治プロセスへの参加に如何なる影響が出るかという点も興味深い。Dyson (2011) は、死亡率と出生率の低下という高齢社会における二大要因が民主主義に影響を与えると主張する。死亡率が低下すると、政治への関与に関心をもつ成人数が増える。出生率の低下は、女性のエンパワメントを間接的に支え、政治により男女平等を求める要求が強まる可能性が高まる。

人口動態の移行段階によって異なる高齢化の課題

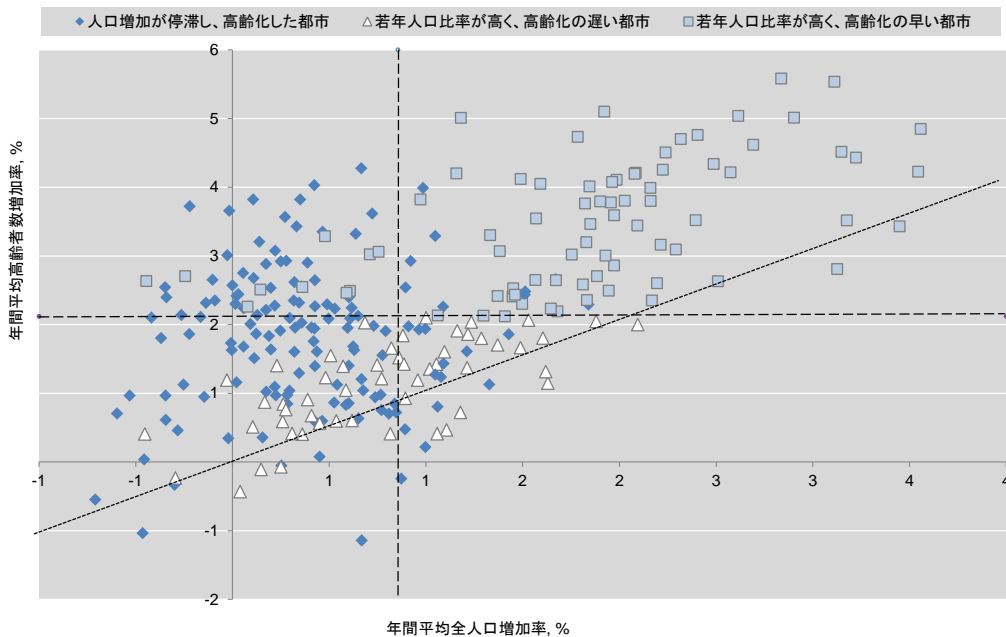
本章で示す課題は都市の持続可能性に影響を与えるが、その都市が人口動態の移行のどの段階にあるかによって、影響の程度は異なってくる。第 1 章で指摘したとおり、都市は高齢化の段階を踏まえ三つのグループに分類することができる。タイプ I は人口増加が停滞し、高齢化した都市。タイプ II は、若年人口比率が高く、高齢化の早い都市。タイプ III は、若年人口比率が高く、高齢化の遅い都市である。図 2.15 は、この類型が OECD 諸国の大都市圏にどのように当てはまるかを示す。2011 年における OECD 大都市圏の人口に占める高齢者の平均比率 (14.5%) と、2001 年から 2011 年にかけての高齢者の平均増加率 (2.12%) を参考に分類しており、これによって人口が高齢化していく際の都市共通の課題や、同じ高齢化段階にある都市にとっての政策の優先順位を考えることができる。この分類では、人口に占める高齢者の割合が平均より高い大都市圏を、他との比較により「高齢化した都市」としている。また、人口に占める高齢者の割合が平均よりも低く、かつ高齢者の増加率が平均未満又は平均以上の都市については、「若年人口比率が高く、高齢化が遅い」又は「若年人口比が高く、高齢化が早い」としている。この方法に基づいて全 275 大都市圏の人口動態データを分析したところ、タイプ I が 118、タイプ II が 80、タイプ III が 78 大都市圏であることが明らかになった。この類型ごとに、都市が直面する主要な課題と、必要な政策対応について検討する (図 2.16)。

各々のタイプによって、人口高齢化の影響やそれがもたらす緊急性の度合いが異なるため、都市の抱える課題も異なる。課題によっては全都市に共通のものもあるが、以下にタイプ別の優先課題を示す。

- **タイプ I の都市**は、既に人口に占める高齢者の割合が大きい。高齢者は当分増加し続けるが、総人口の増加速度が遅く高齢者の死亡率が高まるため、高齢者数はピークに達し、その後低下していく。こうした都市は幅広い社会的・経済的課題を抱えており、社会の全体的な運営に抜本的な改革を必要としている。このタイプの都市にとっての最重要課題は、人口高齢化がピークに達する前、あるいは均衡に達した後において、どのような人口構造を想定しておくべきかということである。

- タイプIIの都市**は、高齢社会という質的变化に向けて急速に進んでいる。これらの都市では高齢者が急増しているが、若年者世代は未だ市民の太宗を占めている。このタイプの都市の政策担当者は、将来待ち受ける課題に備えつつ、差し迫ったニーズに対応し、両世代間のバランスをとる必要がある。都市の高齢化のスピードを考えると、対応できる時間に限りがあるため、この検討はさらに厳しくなる。タイプIIの都市の場合、人口動態の変化によって世代間の公平さの課題が持ち上がる。タイプIIの都市は増加する若年者世代を機会として利用し、こうした課題を克服することができる。

図 2.15. 総人口と高齢者の年平均増加率——大都市圏のタイプ別 2001~2011年



出典: See Annex 1.A1.

図 2.16. 都市のタイプ別に見た高齢化の課題

タイプIの都市 人口増加が停滞し、高齢化した都市	タイプIIの都市 若年人口比率が高く、高齢化の早い都市	タイプIIIの都市 若年人口比率が高く、高齢化の遅い都市
		都市はいつ、どの程度高齢化に向けた準備をすべきか？ どのようにして高齢者の暮らしやすさが確保できるか？
	どのように異なる世代への貢献がバランスを取れるか？	
高齢化のピークの後は、どのような望ましい均衡に達するか？ 均衡にはどのように円滑に到達できるか？		

出典: OECD elaboration.

- **タイプ III の都市**はまだ若年層が多く、近い将来において人口構造が高齢化によって受ける影響は少ない。こうした都市の政策担当者は、社会の高齢化に対していつどのように備えるべきかを決定し、長期的な最優先事項を定めなければならない。第一の課題は、高齢化及び高齢社会とは如何なるものかについて市民の意識を高め、如何なる政策対応を講じることができるかを割り出すことである。市民から、直ちに明確な支持を得られることが困難な場合もあることに留意すべきである。タイプ III の都市は、高齢者の暮らしやすさと、自立した活動的な生活を送る能力を重視することが必要である。タイプ III の都市は、タイプ I 及び II の経験を学ぶことで恩恵を得ることができる。

結論と今後の研究課題

以上に述べたように、高齢社会が都市に与える影響は、幅広い政策分野に関連する。人口動態の変化が社会の暮らしやすさと経済成長に与える影響を理解することは、先に何が待ち受けているのかを分析するために不可欠である。都市は、高齢化プロセスのどの段階に位置するのかという観点からも、自らの課題を理解する必要がある。

今後は、以下の三つの点から検討を続けるべきである。

- 課題と機会の**タイムフレーム**を理解する——高齢化は長期的な傾向であるため、短期と長期両方の目標を検討しなければならない。都市は置かれている人口動態の変化の段階によって、異なる時間目標を設定しなければならない。
- 課題と機会の**優先順位**を**横断的な方法**で理解する——高齢化の傾向はあらゆる政策分野に影響し、課題も相互に関連している。都市はこれに対して全体的に取り組み、様々な部門間で課題を調整しなければならない。
- 課題と機会に**だれが最も上手に対応できるか**を理解する——都市政府、中央政府、民間部門、市民社会団体は、課題と機会への対応に共同で取り組む必要がある。都市は、多様な関係者間の協力をどのように得るか検討する必要がある。

参考文献

Administration on Ageing (2011), *A Profile of Older Americans: 2011*, US Department of Health & Human Services, Washington, DC, available at: www.aoa.gov/Aging_Statistics/Profile/2011/docs/2011profile.pdf.

Antolin, P. (2008), “Ageing and the payout phase of pensions, annuities and financial markets”, *OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions*, No. 29, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/228645045336>.

Australian Local Government Association (2004), *Australian Local Government Population Ageing Action Plan 2004-2008*, Australian Local Government Association, Deakin, Australia, available at: www.redland.qld.gov.au/PlanningandBuilding/Plannin

[g/Studies and Reports/Documents/Regional Old Studies/ALGA Ageing Action Plan.pdf](#).

- Baker, C. (2013), “A connection for all ages: Enabling the benefits of high-speed Internet access for older adults”, *Insight on the Issues*, Issue 79, March, AARP Public Policy Institute, Washington, DC, available at: www.aarp.org/content/dam/aarp/research/public_policy_institute/cons_prot/2013/connection-for-all-ages-insight-AARP-ppi-cons-prot.pdf.
- Ball, C. and J. Creedy (2013), “Population ageing and the growth of income and consumption tax revenue”, *New Zealand Economic Papers*, Vol. 48, No. 2, pp. 169-182, available at: http://www.victoria.ac.nz/sacl/centres-and-institutes/cpf/publications/pdfs/WP05_2013_Tax-Revenue-Projections_13062013.pdf.
- Beard, J. et al. (2012), “Ageing and urbanization”, in: Beard, J. et al. (eds.), *Global Population Ageing: Peril or Promise*, World Economic Forum, Geneva.
- Biggs, S. et al. (2012), “Social capital, lifelong learning and social innovation”, in: Beard, J. et al. (eds.), *Global Population Ageing: Peril or Promise*, World Economic Forum, Geneva.
- Bosanquet, D. et al. (2013), “Mind the (fiscal) gap: Direct taxes, public debt and population ageing”, *Reform Ideas*, No. 10, November, available at: www.reform.co.uk/wp-content/uploads/2014/10/Ideas_No_10_mind_the_gap_5.pdf.
- British Columbia Ministry of Health (2004), “Social isolation among seniors: An emerging issue”, available at: www.health.gov.bc.ca/library/publications/year/2004/Social_Isolation_Among_Seniors.pdf.
- Buffel, T. et al. (2012), “Ageing in urban environments: Developing ‘age-friendly’ cities”, *Critical Social Policy*, Vol. 32, No. 4, pp. 597-617, <http://dx.doi.org/10.1177/0261018311430457>.
- Burdett, R. (2013), “Designing urban democracy: Mapping scales of urban identity”, *Public Culture*, Vol. 25, No. 2, pp. 349-367.
- Burdett and Taylor (2011), “Can Cities be Good for You?” LSE Cities, <http://lsecities.net/media/objects/articles/can-cities-be-good-for-you/en-gb/> (accessed 10 November 2014).
- Burtless, G. (2013), “The impact of population ageing and delayed retirement on workforce productivity”, *CRR Working Papers*, No. 2013-11, Center for Retirement Research at Boston College, available at: http://crr.bc.edu/wp-content/uploads/2013/05/wp_2013-111.pdf.
- Chandra, A. and J. Skinner (2011), “Technology growth and expenditure growth in health care”, *NBER Working Papers*, No. 16953, National Bureau of Economic Research, available at: www.nber.org/papers/w16953.
- City of Calgary (2014), Responses to the OECD "Questionnaire for Sustainable Urban Development Policies in Ageing Societies".
- City of Lisbon (2014), Responses to the OECD "Questionnaire for Sustainable Urban Development Policies in Ageing Societies".
- CLES (2011), *Exploring the Opportunities and Challenges of an Ageing Population*, Centre for Local Economic Strategies, Manchester, United Kingdom.

- Cliquet, R. and M. Nizamuddin (eds.) (1999), *Population Ageing: Challenges for Policies and Programmes in Developed and Developing Countries*, United Nations Population Fund, New York, and Centrum voor Bevolkings-en Gezinsstudiën (CBGS), Brussels.
- D'Addio, A.C. and M. Mira d'Ercole (2005), "Trends and determinants of fertility rates in OECD countries: The role of policies", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 27, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/880242325663>.
- Davison, G. and A. Hagedorn (2012), "Technology and ageing", in: Beard, J. et al. (eds.), *Global Population Ageing: Peril or Promise*, World Economic Forum, Geneva.
- Deloitte (2012), "Improving service delivery to people in the UK: Strategies for local authorities", London School of Economics, London, available at: www.lse.ac.uk/IPA/archive/IPA/PDFs/Deloitte_Capstone_Report_2010.pdf.
- Department for Transport (2014), *National travel survey: 2013*, July, <https://www.gov.uk/government/statistics/national-travel-survey-2013> (accessed 30 October 2014).
- Dixon, S. (2003), "Implications of population ageing for the labour market", ONS Labour Market Trends, Office for National Statistics, London.
- Dyson, T. (2011), "On demographic and democratic transitions", *Population and Development Review*, London.
- European Commission (2012), *The 2012 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the 27 EU member States (2010-2060)*, European Economy 2, European Union, available at: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-2_en.pdf.
- European Commission (2007), *Active Ageing and Labour Market Trends for Older Workers in the European Union*, European Union, Brussels, available at: http://assets.aarp.org/www.aarp.org/_cs/gap/pfe_ec_report_active_ageing_and_labour_market_trends.pdf.
- Elias, P. (1994), "Job-related training, union membership and labour mobility: A longitudinal study", *Oxford Economic Papers*, No. 46, pp. 563-578.
- Erixon, F. and E. van der Marel (2011), "What is driving the rise in health care expenditures? An inquiry into the nature and causes of the cost of disease", *ECIPE Working Papers*, No. 05/2011, European Centre for International Political Economy, Brussels.
- Federal Reserve Bank of Kansas City (2013), "The impact of an aging U.S. population on state tax revenues", Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas City, Missouri, available at: www.kansascityfed.org/publicat/econrev/pdf/13q4Felix-Watkins.pdf.
- Frye, A. (2011), "Mobility rights, obligations and equity in an ageing society", *International Transport Forum Discussion Papers*, No. 2011/05, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg9mq4tbvvh-en>.
- Garibaldi, P., J. Oliveira Martins and J. van Ours (2010), *Ageing, Health, and Productivity: The Economics of Increased Life Expectancy*, Oxford University Press, Oxford, United Kingdom.
- Groot, W. and M. Verbene (1997), "Ageing, job mobility and compensation", *Oxford Economic Papers*, Vol. 49, No. 3, pp. 380-403.

- ISTAT (2011), “15th Population and housing census 2011”, <http://www.istat.it/en/population-and-housing-census/population-and-housing-2011> (accessed 10 November 2014).
- Lu, W.-F. et al. (2005), “The effects of population ageing on the personal income tax revenue in Canada: A simulation approach”, Canada Revenue Agency, www.psc.ntu.edu.tw/outline/e_paper/pop30/30_2.pdf, pp. 29-30.
- Manchester City Council (2009), *Manchester: A Great Place to Grow Older 2010-2013*, Manchester, United Kingdom.
- Martinez, L.M. and J.M. Viegas (2013), “A new approach to modelling distance-decay functions for accessibility assessment in transport studies”, *Journal of Transport Geography*, No. 26, pp. 87-96, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2012.08.018>.
- McKibbin, W. (2005), “Global demographic change and Japanese macroeconomic performance”, *Brookings Discussion Papers in International Economics*, No. 169, available at: www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2005/6/globaleconomics_mckibbin/200506_bdpie169.
- Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism (2011), “White paper on land, infrastructure, transport and tourism in Japan 2011”, MLIT, Tokyo, available at: www.mlit.go.jp/english/white-paper/2011.pdf.
- Ministry of Social Development (2011), “The business of ageing: Realising the economic potential of older people in New Zealand: 2011-2051”, Office for Senior Citizens, Wellington, New Zealand, available at: www.msd.govt.nz/documents/about-msd-and-our-work/publications-resources/research/business-of-ageing/business-of-ageing.pdf.
- National Institute of Population and Social Security Research (n.d.), *Projection of Living Arrangements of the Elderly*, <http://www.ipss.go.jp/index-e.asp> (accessed 25 October 2014).
- National Institute on Aging (2011), *Why Population Aging Matters: A Global Perspective*, National Institutes of Health, US Department of Health and Human Services, Washington, DC, available at: www.nia.nih.gov/sites/default/files/WPAM.pdf.
- New York Federal Reserve Bank (2007), *Upstate New York Regional Review*, Vol. 2, No. 1.
- OECD (2014a), *OECD Labour Force Statistics 2014* (database), <http://dx.doi.org/10.1787/oecl-ifs-2014-en> (accessed 5 December 2014).
- OECD (2014b), *OECD National Accounts Statistics* (database), <http://dx.doi.org/10.1787/na-data-en> (accessed 1 November 2014).
- OECD (2014c), *OECD Fiscal Decentralisation* (database), http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/data/fiscal-decentralisation_fsc-data-en (accessed 25 October 2014).
- OECD (2014d), *OECD Income Distribution* (database), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00654-en> (accessed 20 October 2014).
- OECD (2013a), “Background Document: Third Meeting of the Territorial Development Policy Committee at Ministerial Level”, GOV/TDPC/MIN(2013), OECD, Paris.
- OECD (2013b), *OECD Factbook: Economic, Environmental and Social Statistics*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/factbook-2013-en>.

- OECD (2013c), *OECD Regions at a Glance 2013*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2013-en.
- OECD (2013d), *OECD Health at a Glance 2013: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2013-en.
- OECD (2013e), *Pensions at a Glance: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en.
- OECD (2013f), “Metropolitan areas”, *OECD Regional Statistics* (database), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00531-en>.
- OECD (2012), *Compact City Policies: A Comparative Assessment*, OECD Green Growth Studies, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167865-en>.
- OECD (2011a), *Health Reform: Meeting the Challenge of Ageing and Multiple Morbidities*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264122314-en>.
- OECD (2011b), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119536-en>.
- OECD (2008), *Growing Unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264044197-en>.
- OECD (2005), *Long-Term Care for Older People*, The OECD Health Project, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264015852-en>.
- OECD/Korea Institute of Public Finance (2012), *Institutional and Financial Relations across Levels of Government*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167001-en>.
- Oliveira Martins, J. et al. (2005), “The Impact of Ageing on Demand, Factor Markets and Growth”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 420, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/545827207132>.
- Pendall, R. et al. (2012), “Demographic challenges and opportunities for U.S. housing markets”, report to NESTA, February, *Public Policy and Home Ownership Research*, Vol. 14, No. 2, pp. 85-101.
- Pew Research Center (2014), “In post-recession era, young adults drive continuing rise in multi-generational living”, *Social & Demographic Changes*, 17 July, available at: www.pewsocialtrends.org/2014/07/17/in-post-recession-era-young-adults-drive-continuing-rise-in-multi-generational-living.
- Pitkin, J. and D. Mayers (2008), “U.S. housing trends: Generational changes and the outlook to 2050”, *Special Report 298: Driving the Built Environment: The Effects of Compact Development on Motorized Travel, Energy Use, and CO₂ Emissions*, available at: <http://onlinepubs.trb.org/Onlinepubs/sr/sr298pitkin-myers.pdf>.
- PriceWaterhouseCoopers (2008), *Infrastructure Canada on Population Aging and Public Infrastructure*.
- Sahlgren, G. (2013), *Work Longer, Live Healthier*, Institute of Economic Affairs, London.
- Smeeding, T. and J. Williamson (2001), “Income maintenance in old age: What can be learned from cross-national comparison”, *Center for Retirement Research Working Papers*, No. 2001-11.

- Spijker, J. and J. MacInnes (2013), “Population ageing: The timebomb that isn’t?”, *BMJ*, No. 347, <http://dx.doi.org/10.1136/bmj.f6598>.
- Statistics Bureau of Japan (2012), *Labour Force Survey 2012*, <http://www.stat.go.jp/english/data/roudou/report/2012/index.htm> (accessed 1 November 2014).
- Statistics Canada (2009), “Canadian Community Health Survey”, <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/100615/dq100615b-eng.htm> (accessed 10 November 2014).
- Thulin, P. (2010), “Labour mobility, knowledge diffusion and regional growth”, *MICRO-DYN Working Paper*, No. 11/10.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2012), *World Population Prospects: The 2012 Revision*, United Nations, New York, available at: <http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/population.htm>.
- US Bureau of Labor Statistics (2014), “Labour force statistics from the current Labour Force Survey”, United States Department of Labor, Washington, DC, www.bls.gov/cps/demographics.htm (accessed 30 September 2014).
- US Census Bureau (2014), *An Ageing Nation: The Older Population in the United States. Population Estimates. 2012 National Projections*, May, available at <http://www.census.gov/prod/2014pubs/p25-1140.pdf>.
- US Census Bureau (2013), *American Community Survey 2013* (database), adapted data from American FactFinder, ACS 5-year estimates, United States Department of Commerce, <http://factfinder.census.gov/faces/nav/jsf/pages/index.xhtml> (accessed 5 November 2014).
- US Census Bureau (2013), “Labor force participation and work status of people 65 years and older”, United States Department of Commerce, Washington, DC, January, available at: www.census.gov/prod/2013pubs/acsbr11-09.pdf.
- US Census Bureau (2009), “America’s families and living arrangements: 2007”, US Department of Commerce, Washington, DC, September, available at: www.census.gov/prod/2009pubs/p20-561.pdf.
- US Department of Health and Human Services (2007), *Why Population Ageing Matters. A Global Perspective*, Washington, DC, available at: www.nia.nih.gov/sites/default/files/WPAM.pdf.
- US Department of Housing and Urban Development (2009), “Worst-case housing needs”, US HUD, Washington, DC.
- WHO (2009), “How can health systems respond to population ageing?”, *Policy Brief*, No. 10, World Health Organization, Geneva.
- WHO (2007), *Global Age-Friendly Cities: A Guide*, World Health Organization, Geneva, available at: www.who.int/ageing/publications/Global_age_friendly_cities_Guide_English.pdf.
- WHO (2003), “Gender, health and ageing”, World Health Organization, Geneva, November, available at: www.who.int/gender/documents/en/Gender_Ageing.pdf.

- Wiener, J. and J. Tilly (2002), “Population ageing in the United States of America: Implications for public programmes”, *International Journal for Epidemiology*, Vol. 31, No. 4, pp. 776-781.
- Wilson, W. (2014), “Stimulating housing supply – Government initiatives (England)”, available at: <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN06416.pdf>.
- World Bank (2014), “Tax reforms for ageing societies”, <http://blogs.worldbank.org/futuredevelopment/tax-reforms-ageing-societies>.
- World Economic Forum (2012), *Global Population Ageing: Peril or Promise?*, World Economic Forum, Geneva, available at: www3.weforum.org/docs/WEF_GAC_GlobalPopulationAgeing_Report_2012.pdf.
- Yokohama City (2014), Responses to the OECD "Questionnaire for Sustainable Urban Development Policies in Ageing Societies".

第3章

高齢社会のための政策戦略*

本章は、高齢社会の課題と機会に対応するための戦略を提案するとともに、OECD 諸国で現在実施されている政策を分析する。また、OECD の国別調査とケーススタディに基づき、最近の文献も参照しつつ、主要な政策手段を解説する。本章は六つの重要な政策戦略——1) 長期ビジョンの策定、2) 政策がいかに効果的に機能しているかを計測する指標の整備、3) 全世代の健康増進、4) 労働市場や社会活動への高齢者の参加増進、5) アクセシブルな居住環境におけるアフォーダブルな住宅の提供 6) 魅力や暮らしやすさの向上のための都心部の再構築——を提案する。

* イスラエルの統計データは、イスラエルの関係当局の責任下で提供されたものである。OECD によるこうしたデータの使用は、国際法の用語に基づくゴラン高原、東エルサレム、ヨルダン川西岸地区のイスラエル人入植地の状況に影響を与えるものではない。

序文

OECD 諸国とその都市は、高齢化の課題に対応するために多種多様な政策戦略を実施してきた。これは OECD 諸国の大部分において、高齢化は今日的な意味のある課題であるためである。本章では、課題及び機会の分析に基づき、市や国政府に対して六つの重要な政策戦略を提案している。その課題(第2章で詳述)とは、1) 地方歳入の変化、2) 労働力人口の高齢化、3) 健康・社会ケアへの公的支出、4) インフラと都市構造、5) 社会的孤立、6) サービスと仕事へのアクセシビリティ、7) 住宅のアフォーダビリティ。機会(第2章で詳述)とは、1) 新しいイノベーションと技術、2) 新しいビジネスモデルと投資戦略、3) 既存住宅ストックのリフォーム、4) ICTの統合、5) 地域社会でのボランティア活動、6) 市民の政府への信頼と政治プロセスへの参加(第2章の表2.1参照)。以上の推奨戦略は、表3.1にまとめるとおりである。

表 3.1. 六つの推奨戦略

重要戦略	下位戦略
1. 長期ビジョンの策定	-人口動態の変化の段階に応じて、直面する最も重要な課題に焦点を合わせて将来のビジョンを策定する。 こうしたビジョンには、国際的に比較可能な指標を用いた定量的評価を含むべきである。
2. 指標の整備	-交通、健康・社会ケア、都市開発、労働、住宅、居住環境、コミュニティ活動の各部門に関し、指標を整備する。 高齢化の段階に最も適した指標の組み合わせを選択する。
3. 全年代の健康増進	-情報技術を用いて健康対策を促進する。良好な健康を保つ予防戦略としてウォーキングを奨励する。
4. 労働市場や社会活動への高齢者の参加増進	-市政府は、高齢職員を継続雇用するモデルになることができる。公共交通を充実することにより、仕事へのアクセスを提供する。 -高齢者の起業を促進する。 -高齢者に地域社会でのボランティア活動への参加を奨励する。 -若年者と高齢者が一緒に取り組む活動を考案する。
5. アクセシブルな居住環境におけるアフォーダブルな住宅の提供	-社会住宅を整備する革新的な仕組み(官民パートナーシップを含む)を通じてアフォーダブルな住宅を提供し、小規模住宅の供給を増やす。 -公共交通機関によって、職場及び公共・民間サービスへのアクセスを改善する。 -在宅ケアを提供する政策を推進する。
6. 魅力や暮らしやすさを高めるための都心部の再構築	-都市インフラの立地を見直すことにより、土地利用を最適化する。 -都市部の歩きやすさを向上させる施策に投資する。 -様々な政策分野の戦略を統合し、都市の社会的・経済的持続可能性の向上を促す。 -OECDが提案する効果的な公共投資のためのツールキットを実施する。

本章で提案する政策戦略は、第2章で考察した課題を緩和し、高齢社会がもたらす機会を最大限活用するために有効である。各項では、具体的な課題や機会に応じて、提案した戦略がどのように対応するのかを説明する。課題と機会の詳細については、第2章を参照されたい。

長期ビジョンの策定

高齢社会の長期ビジョンとは

ビジョンとは一般に、全ての関係者に共有され、正確な言葉で説明された望ましい将来像と定義される(European Commission, 2011)。こうしたビジョンを示した計画は、ビジョンの実現に不可欠である市民や民間部門による取り組みを調整するためにも有効である。政策担当者は、ビジョンを示すために最も適した形式を選ぶことができる。明確に

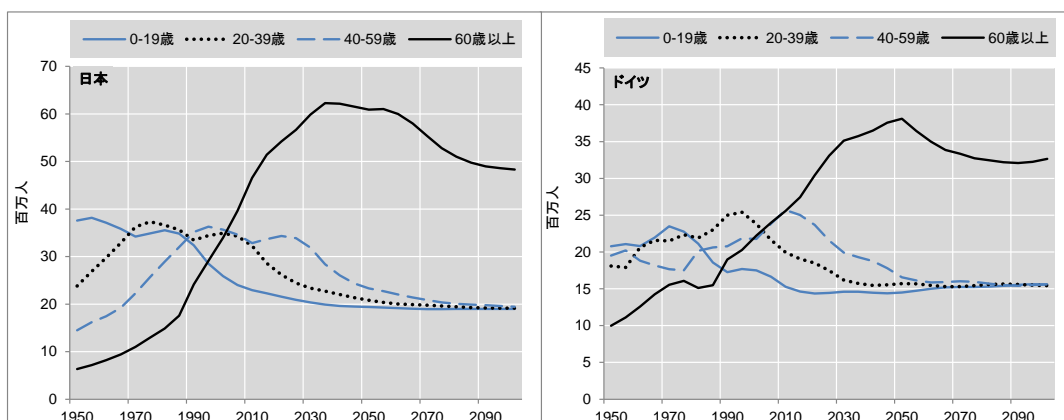
高齢化に対応する文書として示してもよい、都市の総合長期計画の一部として高齢化の課題を反映させてもよい。ビジョンの対象範囲や策定過程及び各々の法的根拠は様々である。具体的な政策対応を含む場合や(CMI, 2011)、政策の方向性を表明することに限った場合もある。ビジョンは法的拘束力のある計画文書に組み込むこともできるし、非公式なガイドライン(OECD, 2012a)に示すこともできる。ビジョンは経済戦略の一部とすることもできる。ビジョンはより下部となる政府機関の目標に影響を与える場合もあれば、国家目標に一致させることで異なる政府間の政策調整に役立つ場合もある。短期も長期の場合もあり、明確な量的目標を指定することもある。

都市が長期ビジョンを持つことは、第2章で取りあげた課題への対応に資する。高齢社会のビジョンの策定に当たっては、次の事項を考慮する必要がある。

高齢社会のビジョンを構想する際には、人口動態の変化が前例のないものであることにかんがみ、長期的な人口動態に対する理解を深めることが、最初に必要である。長期的な人口動態は、それを決定する出生率、死亡率、ベビーブームの影響という要因を考慮することにより比較的予測可能である。長期的な人口動態の展望及び高齢者の現状を分析するためには、詳細な調査が必要となる。

高齢化の動向は中期的には大きく変動するが、長期的には均衡状態に達する。特に、高齢者数が急増した後21世紀半ば頃にピークを迎えるドイツや日本においては、明確に見受けられる(図3.1)。長期ビジョンには、いかに新しい均衡に円滑に移行して新たな人口バランスに到達するかという戦略を盛り込む必要がある。

図 3.1. 21 世紀末までの人口動態の推移の予測——日本とドイツ



出典: United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2010), *World Population Prospects: The 2010 Revision*, United Nations, New York, http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel_indicators.htm (accessed 30 September 2014).

高齢社会のビジョンは、高齢者を対象に特化すべきではない。高齢社会は若年層のための社会でもあり、両世代の利益を調整し考慮するものでなければならない。

ビジョンは、より幅広い長期経済計画に統合されていることが重要である。

ビジョンは、社会全体の望ましい成果や共通の目的を明確にするとともに、政策形成における選択肢を示すことにより、将来の人口推移の機会を活用することに資する。

市民自身の将来を見極めるビジョンは、それを構築する過程自体も、官民関係者にとって重要な学習経験となり、その過程には高齢者の参加含むべきである (Buffel et al., 2012)。

国レベルのビジョンがあることにより、地方政府の政策と国の成長目標との間に相乗効果を促しうる (OECD, 2013a)。明確な国のビジョンを踏まえ、地方政府は地元コミュニティに固有の高齢化の課題に対し、国の成長目標の路線に沿って戦略を立てることができる。また、国による投資を呼び込むことや、市民の間に共通の価値観を生み出すことにもつながり、結果的に政策の実施に対する市民の支援を得るとともに、地方政府の役割を明確にすることになる。

現在のビジョンの概要

多くの都市は、高齢社会への移行を念頭においたビジョンを策定しており (表 3.1)、高齢化に焦点を絞っている例や、都市開発や経済成長のための総合計画の一部として扱っている例もある。例えばカルガリとヘルシンキにおいては、全世代の市民にとっての持続可能なコミュニティという包括的な目標を持った長期戦略を策定している。カルガリは、*imagineCALGARY* という 100 年ビジョンを掲げている。これは都市の持続可能性を追求する長期計画であり、カルガリの目標を概要で示し、持続可能な地域社会になるための具体的な方策を定めている。マンチェスターは二つの主要文書の中で、ビジョンを提示している。一つ目は、「年齢を重ねるにふさわしい場所」という市の高齢化戦略 (2010-20) である (Manchester City Council, 2014)。この戦略は、同市の高齢者人口に関する懸念と課題に特に対応している。二つ目「エイジ・フレンドリー・マンチェスター計画」は、ビジョンと継続的に取り組む政策対応を打ち出している。この計画は、WHO の「エイジ・フレンドリー・シティ」という取り組みに併せて策定された。

表 3.2. 都市のビジョン

都市の名称	ビジョン(対象期間)	内容
富山 (日本)	富山市総合計画(2007-16)	公共交通ネットワークを活用したコンパクトシティ政策のための全体的ビジョン
横浜 (日本)	横浜市基本構想(長期ビジョン) (2006年から2025年に向けて)	市民力と創造力により、新しい「横浜らしさ」を生み出すための基本的な政策取り組み
リスボン (ポルトガル)	リスボン—人々のための都市 2013-2017	社会や市街地環境を向上させ、機会を創出し、都市の魅力を高めることを目指す戦略を示した、総合的なビジョン
ヘルシンキ (フィンランド)	Vision 2050	多様性に富んだ市民が、人口増加のなかで十分連携するための都市づくりの戦略を明記
マンチェスター (英国)	年齢を重ねるにふさわしい場所(2010-2020)	高齢の市民が地域社会に参加して活動的であり続けることを可能にする戦略
カルガリ (カナダ)	<i>imagineCALGARY</i> (2006)	持続可能な開発に向けて相乗効果を束ねる 100 年ビジョン
ケルン (ドイツ)	Leitbild 2020	全ての世代の人材育成を重視する枠組み
ブルノ (チェコ)	ブルノ市戦略(2007)	ブルノ市民の生活の質を向上させるための五つの優先分野を特定する政策的枠組み

出典: Based on responses to the OECD questionnaires sent to the case study cities (2013-14).

ビジョンを提示した文書の位置づけも、都市によって様々である。富山と横浜は地方自治法による法的枠組みを採用している。ビジョンの策定プロセスは、全ケーススタディ

都市において類似しており、各都市とも、官民部門がより幅広く参画できるよう工夫している。市民からの意見聴取の機会を通じて、市民の考え方や願望、非営利団体、各種団体、民間企業の認識を理解することができる。例えばカルガリではビジョンの策定の過程で、1万8,000人以上の住民に対する意見聴取を行い、住民のアイデアや課題意識が、114の目標を実施する詳細な計画の草案構想に役立った（City of Calgary, 2014）。マンチェスターでは、高齢者に対するビジョンの策定過程において、地域団体、地元の大学、高齢住民などの関係者によるパートナーシップを市政府主導によって形成し、政策企画・立案に地域コミュニティを参画させることに努めている。

推奨される政策対応

都市は各々が置かれている人口動態の段階に応じて、その高齢化過程における最も重要な課題に注目したビジョンを策定することが必要である。

タイプ I の都市（人口増加が停滞し、高齢化した都市）は、長期的に人口の新しい均衡に達する時点を見極め、人口動態の転換点を通過しつつ、いかに円滑に均衡に到達できるかを議論することが必要である。タイプ I の都市は、新しい均衡に到達するまでの期間が他のタイプの都市よりも短いため、ビジョンを持つことが喫緊に必要なことになる。高齢社会について議論するときは、より多くの人、投資、労働力を呼び込む都市の経済的魅力に注目し、その経済成長の見通しとの関連で論じることが極めて重要である。産業構造の転換は、高齢社会の新たなニーズを活用する機会を広げるための優先事項の一つである。ビジョンには、インフラ投資戦略を含むことが必要である。

タイプ II の都市（若年人口比率が高く、高齢化が早い都市）は、高齢社会への急速な移行に際して社会がどのような根本的変化を遂げているかについて、特に世代間の公平さと高齢労働者の就労期間の観点から検討するとともに、短期目的と長期目的の間のバランスを考慮することが必要である。

タイプ III の都市（若年人口比率が高く、高齢化が遅い都市）は、高齢化の課題を本格的に分析することから始めることが必要である。これには、高齢社会への意識を高めることと、将来、如何に社会参加と地域社会の力の強化を維持できるかを検討することも必要である。

ビジョンには、都市の社会的・経済的課題と将来の見通しに対する定量的評価が含まれるべきである。ビジョンの策定を通じて高齢化の動向、現在利用可能なサービス、高齢者の社会経済的状況に関するデータを収集することにより、政策担当責任者が政策を立案しその結果をモニタリングするために不可欠な情報を得ることができる。また、政策効果を評価し、ベンチマークキングを行うために、国際的に比較可能な指標も整備すべきである。証拠とデータをもって長期ビジョンを作成することが必要である。政策の影響を計測するために如何なる指標が必要かは、きわめて重要であり、これについては、次項で論じる。

「高齢社会」を計測する指標の整備

指標はなぜ高齢社会における政策に重要なのか

指標は、ビジョン策定の際の円滑な合意形成や、政策の効果を計測するために役立つ。明確かつ一貫性のある指標があることによって、高齢社会対策の進展を捕捉するの

みならず、効率的かつ効果的で持続可能な都市の成長を追求することに資する。指標は、政策戦略の進捗状況や成果をモニタリングし、評価する基礎となる。指標を充実させることによって、政策や計画の一貫性を確保し、正確な目標を特定し、政策担当者による政策の企画・立案を適切に導く。政策効果が目指した目標に達しない場合には、指標を追加することにより、検討を深めることができる。特に、国際的に比較可能な指標は、政策担当者がより幅広い観点から自らの政策実績を分析し、必要に応じて政策を調整することに資する（WHO, 2007; OECD, 2012a; Global City Indicators Facility, 2007）。市民とのコミュニケーションも高め、市民が高齢社会へ貢献するための活動に参加を促すことにもつながる。

第2章で取りあげた課題を都市が克服する際にも指標が活用できる。高齢社会に関する政策の企画・立案において、指標は、次の点から特に重要である。

- 現在進行している人口動態の変化は、前例のないものである。都市が高齢化の進行過程のいかなる段階にあるのか、また各段階においていかなる変化が起こりうるのかを理解することは、都市にとって有益である。
- 指標は、優先事項の異なる様々な世代の市民の間で、合意を形成するために役立つ。高齢者を取り巻く状況はまだ十分に認識されていないため、指標によって、市民が社会について学ぶことができる。
- 指標はまた、他の都市にとっても有益である。特に、高齢化の進んだ段階にある都市における政策の影響を示す指標は、高齢化の初期段階にある都市にとって有益な情報となる。

現在活用されている指標

国政府が設定した指標は、主に各国における政策評価とモニタリングを目的としている。その一例が EU の「高齢化報告書」(European Commission, 2012a)であり、高齢者に対する年金、医療、長期介護、教育、失業等の支出予測を示す一連の指標を掲載している。都市の社会的持続性とその都市形態の評価のための国際的に適用できる指標は特に重要である。こうした指標は、高齢化関連の課題と優良事例の政策効果を世界的に比較するために活用できる。

都市によっては、市固有の課題に関連する政策効果を測定する指標を整備している。米国では、全米退職者協会 (AARP) などの非営利団体が、住みやすい高齢社会に関する定性的指標を開発している。こうした指標は、地域住民、特定団体の代表、政策担当者などの関係者とともに策定されたものである。他方、定性的指標は単にコミュニティの成果や位置付けを比較するためだけではなく、定量的な表現や評価ができない重要な情報を収集するためにも利用できる。ケーススタディ都市の中には、自らの課題をより深く理解し、政策の進捗状況をモニタリングするために指標を活用しているところもある。ケルンは、高齢者のための質の高い教育機会の拡大や、社会住宅の需給状況をモニタリングしている。カルガリでは、高齢社会の課題に対応する市全域規模の指標はまだ整備されていないが、高齢者向けの個別のプログラムやサービス及びその資金提供を行う機関は指標を用いている。リスボンでは、人口動態の変化の進行状況をモニタリングするために、年次ごとにいくつかの指標を評価している。具体的には高齢化指数、老年従属人口指数、アクセシブルな歩行空間の達成度などの指標が利用されている。マンチェスターは、2010年に WHO「エイジ・フレンドリー・シティ・グローバル・ネットワーク」の

一環として一連の指標に合意し、調査と評価の枠組みの一部として新たな指標の開発に取り組んでいる。富山とマンチェスターは、高齢化の傾向を地理的に分析するために、地理情報システム(GIS)を用いた独自の測定ツールを開発している。

定量的方法と定性的方法を組み合わせることは有益である。「世界高齢化対応指数」(CSIS, 2010)のように、厳密な定性的指標を適用している研究や、「21世紀の高齢化：祝福すべき成果と直面する課題」(UNFPA, 2012)のように、主観的評価や満足度調査のような定性的評価を優先している研究がある。

推奨される政策対応

指標は、高齢社会において各々の都市や国が直面する政策課題と、明確な関係性を持つ必要がある。多くの重要な指標の中から、都市はその高齢化段階と人口動態の特性に応じて必要なものを優先させることができる。表 3.3 には、文献調査に基づいて推奨する指標の例を掲載している。「標準指標」というものではなく(Global City Indicators Facility, 2007)、都市は固有の課題を反映させた独自の指標を組み合わせることが必要である。指標は、高齢者が経済的・社会的に参画する機会に関連している必要がある。また、アクセシビリティと交通、住宅のアフォーダビリティとアクセシビリティ、生き生きとした健康的な加齢という観点から、都市構造がいかに貢献しているかを指標によって分析することも望ましい。

タイプ I の都市(人口増加が停滞し、高齢化した都市)は直面する課題が幅広いため、適用する指標の数は比較的多くなる。タイプ II の都市(若年人口比率が高く、高齢化が早い)は、世代間の公平さや高齢者の労働力参加などの分野における長期的な変化の分析に、より注目することになる。タイプ III の都市(若年人口比率が高く、高齢化が遅い)の場合、人口動態の変化による影響が生じる時期は先になるため、人口動態の変化が進行するに伴い指標の範囲が広がっていくであろう。

Box 3.1. 世界保健機関のエイジ・フレンドリー・シティ指標

世界保健機関(WHO)のエイジ・フレンドリー・シティに関する研究では、国際的に比較可能な指標の整備の重要性が強調されている。WHO(2009)は、エイジ・フレンドリー・シティを「人々が必ず生活の質を保ち尊厳をもって年齢を重ねられるように、健康、参加、安全を最適化する包括的でアクセシブルなコミュニティ環境」と定義している。都市がどの程度エイジ・フレンドリーであるかを理解し、それを国際的に比較するために、関連政策の効果を指標を用いて検証することができる。WHOは指標の利用を政策策定過程に不可欠な一部とみなしており、Davis and Kingsbury(2011)は、指標は政治的・社会的取り組みを促し、結果として高齢社会における生活の質の向上に資することになると主張している。

WHOは、課題の共通理解と国際比較の観点から、都市がエイジ・フレンドリーに向けた進み具合をモニタリングするために役立つ指標を整備している。指標の策定に際し、WHOは世界の都市と協議を行っている。こうした共同の取り組みは、都市をより高齢者にやさしくすることに関心を持つ幅広い関係者にとって指針となり、都市はそれを活用して自己評価を行い、今後の進捗の見通しを立てることができる。

出典: WHO(2009), "How can health systems respond to population ageing?", *Policy Brief 10*, WHO Regional Office for Europe, Copenhagen.

表 3.3. 高齢社会の分析のために推奨される指標

部門毎の指標	推奨される指標例
健康・社会ケア	-年齢層別の健康支援サービスが必要な者の数 ¹ -年齢層別の健康リスクと行動 ² -健康・社会ケアへの資源配分 ²
コミュニティ活動	-生涯学習教育の機会の数と参加の割合 ³ -レクリエーションや文化活動の機会の数と参加の割合 ³
労働	-性別及び年齢層別の労働力参加率 ⁴ -性別及び年齢層別の雇用率と失業率 ⁵ -部門別及び年齢層別の産業雇用構造 ¹ -高齢者の仕事の変動性 ²
住宅／居住環境	-年間所得の30%以上を住宅に支払う世帯の割合 ⁶ -住宅支出(固定資産税、維持費を含む)が総家計支出に占める割合 ⁶ -年齢層別の公的住宅の数 ²
交通／移動	-性別及び年齢別の交通機関利用者数 ⁷ -異なる交通手段の連絡性 ⁸ -交通利用の最大化を目的とした年齢層別の運賃設定や補助 ⁷
都市	-年齢層別の人口密度 ¹ -地域交通と住宅計画(経済成長に関連する課題との調整を行ったもの) ⁸ -多目的施設／建物の増加 ² -年間所得の45%以上を住宅と交通に支出する世帯の割合 ⁶

出典: 1. Federal Interagency Forum on Aging-Related Statistics (2012), *Older Americans 2012: Key Indicators of Well-Being*, Federal Interagency Forum on Aging-Related Statistics, US Government Printing Office, Washington, DC, available at: www.agingstats.gov/agingstatsdotnet/Main_Site/Data/2012_Documents/docs/EntireChartbook.pdf. 2. WHO (2007), *Global Age-Friendly Cities: A Guide*, World Health Organization, Geneva, available at: www.who.int/ageing/publications/Global_age_friendly_cities_Guide_English.pdf. 3. Milken Institute (2012), *Best Cities for Successful Aging*, Milken Institute, Santa Monica, California, available at: www.milkeninstitute.org/publications/view/524. 4. OECD (2006b), *Live Longer, Work Longer*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264035881-en>. 5. UNFPA (2012), *Ageing in the Twenty-First Century: A Celebration and a Challenge*, United Nations Population Fund and HelpAge International, New York and London, available at: www.unfpa.org/publications/ageing-twenty-first-century. 6. CSIS (2010), *Global Aging Preparedness Index*, Centre for Strategic & International Studies, Washington, DC. 7. Transportation for America (2011), *Aging in Place, Stuck without Options: Fixing the Mobility Crisis Threatening the Baby Boom Generation*, Transportation for America, Washington, DC, available at: <http://t4america.org/docs/SeniorsMobilityCrisis.pdf>. 8. Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, Japan (2011), "Whitepaper on Land, Infrastructure, Transport and Tourism 2011", Tokyo, www.mlit.go.jp/english/white-paper/2011.pdf.

全世代の健康増進

健康増進がなぜ高齢社会に重要なのか

健康であること、また健康であり続けることは、特に老後においては、社会全体としての重要な目的である。これは、増加している高齢者層を含む全ての人々の暮らしやすさを改善し、保健医療や長期介護のコストを軽減することにつながる (Global Green Growth Institute et al., 2013; WHO, 2006)。例えば慢性疾患を減らそうとする取り組みには、高齢者のみならず若年層も含める必要がある。全年齢層の健康増進を目指すこの政策戦略は、(3)健康・社会ケアへの公的支出、(5)社会的孤立という課題への対応に貢献するとともに、(1)イノベーションと技術、(2)新しいビジネスモデルと投資戦略、(4)ICTの統合に関連する機会にも役立つ。

推奨される政策対応

あらゆる年齢の人々の健康向上を目指した戦略は、まず予防対策から始めることが考えられる(Oxley, 2009)。情報技術を活用することにより、健康状態の理解と管理や、患者がセルフケアを行いやすくなる。長期的データの収集と利用は、特定の健康状態や、高齢社会の保健医療の課題を明らかにすることに役立てられる(Kendrick and Conway, 2006)。こうした戦略は、若年齢のうちに開始することが必要である。比較的簡単な取り組みが目覚ましい成果をあげることもあり、多くの国において、支援技術の利用を拡大する余地は多い(Freedman et al., 2006)。例えば、疾病や若年死の主な原因をも対象にすることで、健康的な加齢を支える機能の維持、自信、参加を促進することにもつながる(WHO, 2009)。

ウォーキングは、予防的ケアの最も効果的な対策の一つと考えられている。日本の厚生労働省は、ウォーキングによって1万歩当たり14円の医療費が削減されると推定している。日本の場合、この計算を当てはめると、1人当たり3,000歩増えれば国の年間医療費が5.5%低減され、糖尿病、脳卒中、心臓発作の発症が大幅に削減されることになる。富山のコンパクトシティ戦略は、市民に歩くことを奨励することで、市民の健康の増進を目指している。横浜市は、移動しやすく地域コミュニティを支える、新しいタイプの都市構造を提唱している。横浜は公共交通機関を効率化し、地域コミュニティを徒歩で移動できるようにすることにより、サービスへのアクセスを改善し、市民に健康的な習慣を奨励している。同市ではウォーキングを促す報奨制度(よこはまウォーキングポイント事業)のほか、徒歩でアクセス可能な公共空間をはじめとして、歩行空間の整備事業を進めている。

住民の健康は、あらゆる高齢化段階にある都市にとって重要であるため、こうした戦略は全てのタイプの都市に適用できる。こうした戦略が個々の市民に及ぼす効果のみならず、市全体に与える政策影響については、理解するためには時間を要する。市民はもとより市政府による長期的取り組みが必要になる。都市の土地利用や交通等其他の政策分野との調整によって、この対策の効果は増幅されるであろう。

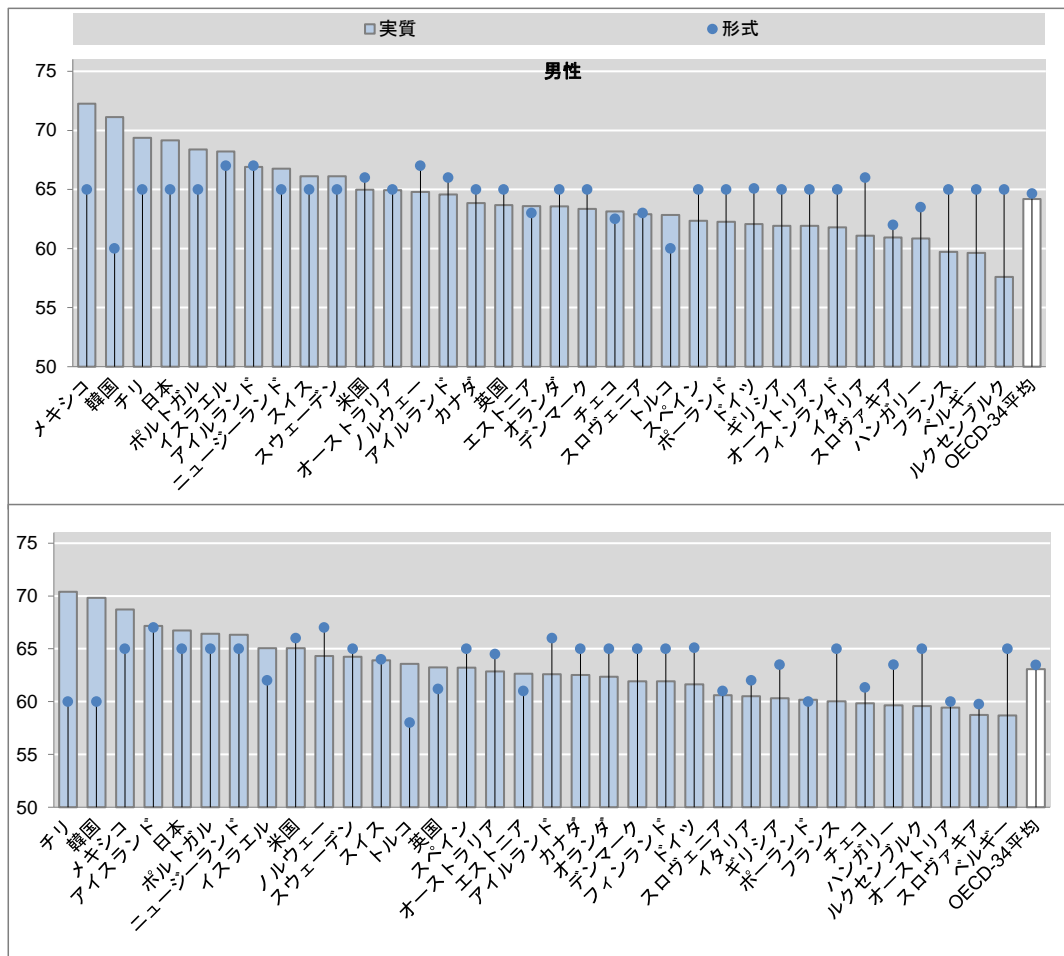
労働市場や社会活動へ的高齢者の参加増進

高齢者の社会参加と労働市場への参加を増やすことが、なぜ高齢社会に重要なのか

労働市場への参加

高齢労働者の就労を継続する機会を確保することは、高齢社会における労働力不足を回避し、高齢者が社会の中で自分の活動を維持するために不可欠である。2012年におけるOECD諸国の平均実効退職年齢は、男性が64.2歳、女性が63.1歳であった。これは、大半のOECD諸国における公式定年よりも低い。例えばベルギーとルクセンブルクでは、この差は5歳以上開いている。高齢者の労働市場への参加を増やすための政策戦略は、主に(1)地方歳入の変化、(2)労働力人口の高齢化、(5)社会的孤立への対応に資する。

図 3.2. 平均実効退職年齢と公式定年 2007～2012年



Notes: The effective age of retirement is defined as the average age of exit from the labour force during a five-year period. Labour force (net) exits are estimated by taking the difference in the participation rate for each 5-year age group (40 and over) at the beginning of the period and the rate for the corresponding age group that is 5 years older at the end of the period. The official age corresponds to the age at which a pension can be received, irrespective of whether or not a worker has a long insurance record of years of contributions.

出典: OECD estimates derived from the European and national labour force surveys and OECD (2013c), *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en.

退職が早いことにより、高齢者の労働力が十分活用されていない(UK Department for Work and Pensions, 2013)。より長く働くことは、所得と貯蓄を増やし、健康を改善し、社会的・知的メリットを伴うと考えられている(House of Lords, 2013)。オーストラリア政府は、高齢社会でより高度な経済成長を達成する最良の方法は、労働力参加と生産性を向上させることにあると考えている(Australian Government, 2004)。

国の政策においても、高齢者の労働力参加を増やすことは、例えば高齢労働者のスキルへの投資をはじめとして、主要な検討課題となってきた(OECD, 2012b)。欧州委員会(2012b)によると、スキルへの投資は、高齢労働者に経済活動を継続する動機を与える要因になるとしている。オーストラリアの場合、高齢労働者の雇用を促すために「リスタート賃金補助金制度」(2014)が実施されている。また、公式定年の設定をより柔軟にす

ることにより、高齢層の労働力参加の向上を促すことが可能である。国の法定定年制を廃止することは、高齢労働者は他の年齢の就業者と同じ権利を与えられ、雇用保障に対する就業者の期待のバランスをとることにつながる (UK Department for Work and Pensions, 2013)。法定定年の調整及び早期退職へのインセンティブを廃止することによって労働供給が増し、高齢社会における労働力不足のリスクが大幅に低減される (Oliveira Martins et al., 2005)。パートタイム雇用や自営業などの代替的な就労形態も、高齢者の労働力参加の増進に有益である (European Commission, 2007)。高齢者の労働力は、地域に対する深い理解のある地域資源とみなすべきであり、新たなビジネスモデルを開発することによって、この資源から利益を得ることが期待される (Akiyama, 2013)。

社会参加

高齢者の社会参加を増すことにより、高齢者の生活の質が高まり、社会的孤立のリスクが最小限に抑えられる。高齢者の単身者世帯が増加しているため、社会参加は特に重要な意味をもつ。特に昨今の経済危機により、多くの OECD 諸国の公共部門が社会的プログラムへの支出を削減している状況を踏まえると、ボランティア活動を通じた高齢者の社会参加は、地域社会の維持という面で重要な役割が期待される。高齢者によるボランティアは、公共サービスへの需要が増大するなかで、それに対する支出を削減する解決策となる。

英国の地方自治体協議会 (2012) は、成人ケア費用が上昇するなかで、それを賄う地域サービス資金は、2020 年までに 66% 減少すると推定している。ロンドンでは、地域のケアサービスへの需要と供給の資金ギャップが急速に拡大しており、その差が 2017/18 年までに 9 億 700 万英国ポンドに上ると予測されている ((London Councils, 2013)。ボランティア活動は、健康・社会ケアへのより持続可能に取り組む上で重要な役割を担うことができる。英国の健康・社会ケアシステムは、既に 300 万人のボランティアと 500 万人の無給ヘルパーに依存している (Naylor, C. et al., 2013)。高齢者の社会活動参加を増進する政策戦略で重視する点は、(5) 社会的孤立の低減という課題と、(5) コミュニティでのボランティア活動及び (6) 市民の政府への信頼と政治プロセスへの参加を促すことから生じる機会ととらえることである。

推奨される政策対応

労働市場参加

高齢者の雇用に関する課題への対応については、国の政策に加えて、地域ごとの戦略にも多くの可能性が存在する。例えばカルガリの「退職者雇用プール制度」は、退職したカルガリ市職員を、特定のスキルや専門知識を要するプロジェクトに有期雇用するプログラムである。「熟年労働者の雇用：アルバータ・アクションプラン」は、アルバータ州における高齢労働者の労働力供給を増やし、経験と組織に蓄積された経験知の損失を最小限に抑えるプログラムである。富山は、農業の就業者数減少への対策の一環として、高齢者の雇用可能性を高める農業研修に着目した。同市の楽農学園は、高齢者が自分で農業生産を始めるのを手助けすることに資するとともに、既存農家の営農にも役立っている。この戦略は、富山が農業部門に強く農業人口を多く抱える特性に合ったものである。

高齢者が労働市場に参加するためには、職場へのアクセスがあることは不可欠である。公共交通システムは、労働者が大都市圏を移動する移動可能性を高め、合理的な時間と費用で雇用機会へのアクセスを提供することができる (Brookings Institute, 2011; Global Green Growth Institute et al., 2013; AARP, 2011)。通勤時間の短縮と費用の削減に効果のある効率的な交通システムは、生産性を向上させる。これは高齢社会における経済的持続可能性の重要な要素となる。

高齢者層の起業の促進は、高齢者の就労期間を延長して失業率を減らし、社会的包括性を高めるための政策の選択肢の一つである (European Commission, 2012b; Martinez-Fernandez et al., 2012; Kautonen et al., 2008)。熟年者の人的・社会的資本を活用して、画期的な新規事業を立ち上げることによって、経済革新を促進することもできる (Botham and Graves, 2009)。グローバル・アントレプレナーシップ・モニターの調査によると、2013年に英国では、50歳以上の高齢起業家60万人が、初期段階の起業家活動を行っていた。英国における高齢者の起業の動機に関する詳細な研究によると、女性の方が機会やライフスタイルに関し、積極的であるとの理由から、女性がこの形態の経済活動を担う割合が高く、男性の方が消極的という傾向にある (Hudson et al., 2010)。OECD諸国では、起業家活動への高齢者の参加を促す様々な戦略が策定されている。OECD/LEEDは、オランダの人口動態の変化に関する調査研究において、高齢者の起業を支援できる政策手段を提案した (Box 3.2)。

都市はまた、雇用水準を高めるために、経済戦略と産業戦略にも取り組まなければならない。こうした戦略は、高齢労働者と若年労働者の双方のためになる。産業部門によって、年齢別の雇用状況に若干差異があるため (第2章参照)、新しい経済・産業戦略によって、競争力のある産業部門における高齢労働者の労働市場占有率の増加に貢献できることもある。ケーススタディ都市は、さまざまな産業戦略を打ち出している。例えば横浜の成長・発展分野の強化戦略である「成長分野育成ビジョン」(2014)は、グローバル化と高齢社会のなかにおいて横浜の経済を活性化する三つの競争的産業分野を柱として位置付けている。また別の例として、リスボンの統合経済戦略(2011)は、経済の課題への対策として、全市民のために新しい形態の雇用を創出することを目指し、リスボンをヨーロッパで最も競争力があり革新的で創造性の高い都市の一つとして振興している。

高齢者の労働市場への参加を増やす戦略は、全てのタイプの都市に有用である。タイプ1の都市(人口増加が停滞し、高齢化した都市)は、経済成長を押し上げ地方の歳入を増やすために、若年者と高齢者の雇用を増やす方法を考える必要がある。タイプIIの都市(若年人口比率が高く、高齢化が早い)は、若年者の雇用機会を犠牲にすることなく、高齢者の雇用を増やすことのメリットを慎重に比較検討しなければならない。

社会参加

高齢者にコミュニティでのボランティア活動への参加を促すことは、社会参加を円滑化する貴重な手段となりうる。例えばリスボンでは、高齢者大学において公開講座が提供されており、ボランティアが文学、歴史、絵画、コンピュータサイエンスなどの講義を行っている。高齢者大学は50歳以上であれば学歴に関らず全ての者が参加できる。また、リスボン工科大学(UTL)は、50歳以上の者の学位取得のためのクラスを提供しており、科学、技術、市民権等のカリキュラムが用意されている。その他、高齢者が慣れ親しん

だネットワークと十分な関わり合いを維持するために、できるだけ長く自宅で暮らせるようにするための戦略も重要である。

若者と高齢者を引き合わせて一緒に活動に取り組む世代間活動は、地域の発展を推進するための、確実に実行可能な戦略である(OECD, 2013b)。例えば、ケルンの生活支援プログラムは、学生の下宿先として高齢者の住宅を紹介する多世代プロジェクトである。このプロジェクトは各世代のニーズに応えるため、学生には住宅を提供し、高齢者には学生による自宅でのサービスと支援を提供する。これは地域社会における意識啓発と相互支援ネットワークの構築にも役立つとともに、現行の政府プログラムでは対応していないサービスを地域社会に提供することができる。

高齢者の社会活動への参加を増進する戦略は、全てのタイプの都市に有効である。推奨される政策的対応は全てのタイプの都市に関連があるが、他のタイプの都市よりも相対的に重要度が高いものとして留意しておくべき重要なポイントは、次のとおりである。タイプ III の都市(若年人口比率が高く、高齢化が遅い)は、長期的な高齢者のニーズと、将来到来する高齢社会についてのコミュニティの理解を深めるという点に留意する必要がある。こうした戦略を通じて、高齢化に伴う変化に適応することを学ぶことができる。世代間バランスが変化しつつあるタイプ II の都市(若年人口比率が高く、高齢化が早い)の場合、こうした戦略は、人口動態の変化を乗り越えることを成功させる鍵となる。人口が減少しつつあるタイプ I の都市(人口増加が停滞し、高齢化した都市)の場合、コミュニティの再建を目指す社会参加が緊急的な優先事項となる。

Box 3.2. 高齢者の起業の支援

起業のメリットのPR

- オランダでは、グルントヴィ・プロジェクトによって、成人の能動的学習を推進するいくつかの取り組みを支援している。このプロジェクトは、欧州地域基金と INTERREG による資金提供により、高齢起業家の経験談を広く伝え、経歴が十分ではない高齢起業家の起業家精神を養うものである。

研修を通じた起業スキルの向上

- スロバキアの「ビジネス・アンド・イノベーション・センター」は、高齢者を対象に助言、教育、起業融資を提供し、新規事業の設立を支援する民間団体である。
- 「Female」スキームは、女性起業家に支援を提供する EU 全域規模のネットワークである。特に 50 歳以上、少数民族、母子家庭、長期失業中の女性を重視している。ネットワークは他の女性起業家による研修、助言、指導を提供し、参加者が事業の開始に必要なスキルを磨くことを支援する。プロジェクトのウェブサイトは、参加者向けにバーチャルな支援ネットワークと情報源を提供することも目指している。

ネットワークの形成と支援

- 米国は数十年前から、退職者向けの起業プログラムを設けている。退職した企業幹部によるボランティア隊として立ち上げられ、現在は SCORE という略称で呼ばれるこのプログラムは、当初は退役軍人にビジネス助言をするために始まったが、今は対象者が広がっている。対象者は 50 歳以上といった特定の層に絞られてはいるが、サービス内容を人口の区分別に合わせて変えているわけではない。起業家は SCORE の提供するオンライン・データベースで自分に合った助言者を見つけ、対面指導を受けられる。SCORE では地方の協会を通じて研修とワークショップを提供するとともに、ボランティア指導者としてワークショップや研修を実施できる高齢起業家の発掘を積極的に行っている。

資金へのアクセスの改善

- ポーランドの「熟年起業家」プロジェクトは、50 歳以上の者の起業家精神を後押しし、自営業を通じた就労の継続又は再開を支援することを目指す。参加者は事業の開始資金及び研修やビジネスの助言を受ける資金として、最高 4 万 PLN (ポーランド・ズロチ) の助成金を受ける。参加者はさらに、新規事業の運営費を補うために、つなぎの支援 (16 カ月間に 7,500 PLN) も与えられる。ポーランド雇用局は、高齢者の起業を促進するために、このプロジェクトについて参加者を取りあげたテレビ番組を放映している。

社会支援システムにおいて起業による阻害要因はないことを保証する

- スウェーデンは、全ての自営業者を対象に、病気休暇の負担を削減するとともに、7 日間の有給休暇を保証する新しい措置を立法化した。これによって保険料負担が軽減され、最低給付が保証されたため、高齢者にとって自営業の魅力が増すことになる。

出典: Martinez-Fernandez, C. et al. (2013), "Demographic change in the Netherlands: Strategies for resilient labour markets", *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers*, No. 2013/13, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k3xnhvzhmxn-en>.

アクセシブルな居住環境におけるアフォーダブルな住宅の提供

高齢社会において「アクセシブルな居住環境におけるアフォーダブルな住宅」が意味するものとは

アクセシブルな居住環境におけるアフォーダブルな住宅を提供する戦略は、あらゆる世代の生活の質を向上させることができる。なかでも高齢者は貧困と孤立に陥るリスクが高く、一般に移動能力の減少によってサービスや雇用へのアクセスが困難になる傾向があるため、この戦略は特に重要である。

アクセシブルな居住環境におけるアフォーダブルな住宅には、以下三点が重要である。1) アフォーダブルな住宅、2) 在宅ケアサービスの利用可能性、3) 公共交通による雇用や公共・民間サービスへのアクセスである。住宅のアフォーダビリティは住宅コスト（住宅価格、賃料）と交通費の組み合わせとして理解しなければならないため、アクセシブルな居住環境におけるアフォーダブルな住宅戦略は、これら 3 要素に基づく必要がある (Inbakaran and Shin, 2010)。交通計画と土地利用計画を統合的に運用することにより、雇用と住宅の場所の地理的ミスマッチを防ぎ、これに起因する間接的住宅コストを下げるができる (OECD, 2014c)。これは、都市部と農村地域を問わず一様に当てはまる。アクセシブルな居住環境にアフォーダブルな住宅を提供するという課題は都市部に限定したものではなく、米国に例を見るように農村地域においても課題となっている (Box 3.3)。アクセシブルな居住環境におけるアフォーダブルな住宅の提供というこの政策戦略は、(4) インフラと都市構造、(5) 社会的孤立、(6) サービスと仕事へのアクセシビリティ、(7) 住宅のアフォーダビリティという課題に対応できる。また、この戦略は(1) 新しいイノベーションと技術、(2) 新しいビジネスモデルと投資戦略、(3) 既存住宅ストックのリフォーム等の機会を促す。

Box 3.3. 米国の農村地域における高齢者向け社会住宅

米国の 65 歳以上の人口は増加し、2030 年までに高齢者の数は倍増すると予測されている。この人口動態の変化は、米国の農村部と都市部の双方で生じている。農村部の低・中所得の高齢者に適切な健康・社会ケアサービスを提供することは、特に課題が大きい。農村地域において高齢世帯の多くは戸建て住宅で広く点在しており、共同社会を形成する環境ではない。住宅密度の低さやサービスが対応できる地理的範囲を考えると、病院、高齢者センター、給食プログラムなどの健康・社会ケアサービスへのアクセスは重要な課題となる。

アフォーダブルで適切な住宅の不足に加え、農村社会における社会的孤立も課題となっている。メディケイド（低所得者向け医療費補助制度）支出の増大により、高齢者に利用できる資源は減少している。高齢化する農村人口向けに社会住宅を整備するための戦略が必要とされている。この戦略は、持続かつ発展可能であり、連邦政府の資金提供及び住宅プログラムを通じて、州の既存のインフラを土台にしたものである必要がある。米国住宅都市開発省 (HUD) のセクション 202 プログラムは、低所得高齢者に対し、支援を受けつつ自立して生活するという選択肢を提供するものである。HUD は、こうした支援住宅の開発資金として、民間の非営利団体に無利子の貸付金を提供する。貸付金は、プロジェクトが低所得の高齢者に利用されている限りは 40 年間の返済猶予期間がある。また、プロジェクトについて HUD が承認した運営費と、家賃との差を補填するために、プロジェクト賃貸支援資金が提供されている。

セクション 202 プログラムの利点は、支援サービスが提供されるため、高齢者が自宅で長期間自立した生活を続けられることにある。特に農村地域においては、このプログラムによって高齢者は、初めて適切なアフォーダブル住宅に住む場合もある。米国の農村地域で低所得高齢者に住宅やサービスを提供する団体や組織にとって、202 プログラムは重要な制度である。高齢者が受け取る社会保障費は、202 以外の住宅費を賄うには少なすぎるが多い。高齢者人口が拡大するに伴い、セクション 202 プログラムの重要性は高まる。しかし、セクション 202 を通じて割り当てられる住宅数は毎年減少している。これは、ベビーブーム世代の高齢者にとって課題となる。この世代が退職した際には、特に現在ワーキングプアとみなされている人々を含め、アフォーダブル住宅に対する膨大な需要が生じることになる。

出典: US Department of Housing and Development (2014), *Strategic Plan 2014-2018*, US Department of Housing and Urban Development, Washington, DC.

推奨される政策対応

アフォーダブル住宅

社会住宅に関する政策は、多くの高齢者や若い家族が直面する住宅費の負担を軽減するために、重要な役割を担っている。より低価格の社会住宅の供給を増やすため、官民連携や、長期所有を避けるより革新的な戦略を探る必要がある(André, 2011)。多くの OECD 諸国は、社会住宅を直接供給することから、民間開発による住宅の義務的割り当てや自発的目標をおくことに転換している。これによって、民間市場を通じて高齢者の住宅ニーズを支えることができる。また、非営利の開発者による住宅提供を容易にすることにより(マッチングファンドの提供、こうした開発者の信用へのアクセスの拡大、国庫住宅補助金に非営利開発者用の割り当て分を確保するなど)、社会住宅の供給を試みる国もある。米国では、低所得者用住宅税額控除(LIHTC)プログラムによって、資格要件を満たした低所得世帯向けアフォーダブル賃貸住宅プロジェクトの開発者に対して、連邦税控除を適用している。

住宅の大きさは、アフォーダビリティの重要な要素となる。住宅の広さを適切なものとするにより、必要な光熱費のみならず、維持費も低く抑えることができる。一般に、小さい住宅の方が独居又は配偶者と二人暮らしの高齢者のニーズに適合する(OECD, 2012b)。小規模住宅の数を増やす戦略には、離れ家の建築規制緩和も有効であり、小規模住宅の供給増大に利用できる。その一例が、マンチェスターのアーバン・コウハウジング・プロジェクトである。このプロジェクトは、高齢者のための独立した建物と共同スペースを運営する居住者主導の活動を支援する。住宅需要と世帯規模をマッチさせる住宅移転システムは、高齢者・若年両世代の住宅ニーズを充足させることができる。大きな住宅に住む高齢者は、子供のいる若い家族に自宅を賃貸し、老後の生活により適した住居に転居することで収入を得ることができる。日本の移住・住みかえ支援機構(JTI)は、50歳以上の住宅所有者と、貸家を探している子育て中の若い家族とを結びつける(Japan Trans-housing Institute, 2014)。JTIは地方公共団地と連携し、地域のニーズに込えている。

在宅ケアサービスの利用可能性

在宅ケアサービスを統合する政策の実践例が、いくつか現れている。米国では、住宅都市開発省と保健社会福祉省が、特に低所得層をはじめとする高齢者が自宅にとどま

ることができることを目的とした「住宅プラス・サービス」モデルを開発している (US Department of Housing and Urban Development, 2009)。住宅と社会・保健医療サービスとの連携が望ましい成果として期待できる。ヘルシンキでは、ラウッタサーリ顧客志向サービスネットワーク事業 (Helsinki City, 2010-13) によって、民間部門を通じて、高齢者が基本的な社会・保健医療サービスを受けながら自宅で暮らせるようにしている。住宅とケアサービスを統合する取り組みの場合、優れたプライマリ・ケアとコミュニティ・ケア (地域社会の助け合い) によってバランスのとれたサービス・システムを確保するための、十分な資源も必要となる。

公共交通機関による雇用及び官・民サービスへのアクセス

サービスや雇用へのアクセスの良さは生活の質の向上につながるため、住宅政策では、住宅のアクセスの良さについても検討すべきである (OECD, 2012a)。この政策は、都心部の再構築と併せて実施する必要がある。混合土地利用を盛り込んだ戦略は、自宅から地域サービスや職場へのアクセシビリティを促進するために、OECD 加盟各国で最も広く採用されている取り組みである (OECD, 2012a)。カナダや米国など、一部の OECD 諸国は従来から土地利用の制限規制を設け、異なる目的の土地利用が外部不経済をもたらすことを避けるために混合土地利用を制限してきた。このようなゾーニングが有意義である地域もあるが、地域サービスや職場への徒歩でのアクセスを増やすためには、土地利用規制の調整を進めることも必要である。ゾーニングの規制緩和と、都市構造を主眼としたゾーニングの導入は、中心市街地を復活させる方策となる可能性がある。また、商業用途と住宅用途の組み合わせが可能な混合利用ゾーンの確立も同様に重要である。このような施策によって、職場やサービスへの移動時間を短縮し、高齢者が公共交通機関を使って徒歩で職場にアクセスしやすくなることが期待される。

例えば、土地利用とモビリティに対する二つの包括的なビジョンを統合したカルガリがある。自治体開発計画とカルガリ交通計画はともに、交通の便の良い高密度の完結型コミュニティを構築することを目指している (City of Calgary, 2014)。土地利用計画を、交通の結節点や回廊の枠組みに結びつけることで、アクセスの改善、主要な交通の発達、完結型の地域の創出を促すことができる。革新的な政策手段によって公共交通のさらなる改善を検討することもできる。例えば、短距離の移動への需要に応じて、地域コミュニティがコミュニティバスや乗合い小型車を運営する方法もその一つである。こうした需要は、必ずしも従来の公共交通システムで対応できるとは限らないが、今後最新技術を活用しながら、解決策が見出されることが期待される。

こうした戦略は、全てのタイプの都市に通用する。アクセシブルな居住環境におけるアフォーダブルな住宅は、多くの都市にとって長期的に見た主要な政策目的となっている。推奨する取り組みは、全てのタイプの都市にほぼ適用できる。特に、タイプ II (若年人口比率が高く、高齢化が早い) とタイプ III (若年人口比率が高く、高齢化が遅い) の都市は、アクセシブルな居住環境におけるアフォーダブルな住宅のための政策を、都市再開発や公共交通機関のような他の政策戦略といかに統合するかについて、タイプ I の都市の経験から学ぶことができる。

魅力や暮らしやすさの向上のための都心部の再構築

都市形態の再構築がなぜ高齢社会に重要なのか

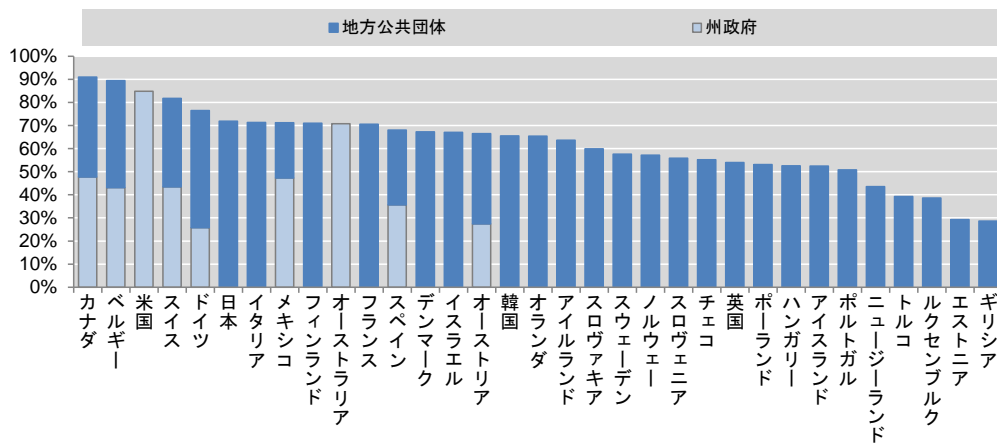
魅力があり暮らしやすい都心部は、経済活動の活性化や、産業及び新規居住者の呼び込みに貢献できる。この戦略は、高齢社会がもたらす課題を克服し、機会を最大限に活用する一つの方法となり得る。本報告書で推奨する政策戦略の多くは、優れた都市政策全般と根本的に異なるものではなく、高齢社会が直面している資源や財源の制約があるなかでは、都心部の魅力と暮らしやすさは更に重要性を増す。本項では、高齢社会における課題の克服に対し、あらゆる年齢層にとっての魅力や暮らしやすさがいかに寄与できるかについて考察する。都心部を再構築して魅力と暮らしやすさを高めることを目指すこの政策戦略は、(1) 地方歳入の変化、(2) 労働力人口の高齢化、(4) インフラと都市形態、(6) サービスと雇用へのアクセシビリティ、(7) 住宅のアフォーダビリティという課題に寄与するとともに、(1) 新しいイノベーションと技術、(2) 新しいビジネスモデルと投資戦略、(3) 既存住宅ストックのリフォーム、(4) ICT の統合という機会を助長することになる。

地方政府は、長期的なビジョンに基づき、計画、規制、金銭的インセンティブを含む総合的な政策パッケージをまとめることができるため、都市部の魅力と暮らしやすさの向上を目指すにふさわしい立場にある。地方政府が蓄積してきた地域コミュニティに関する知識や、地域住民との長期継続的な関係は、政策の企画立案と実施に不可欠である。また、OECD 諸国では(図 3.3)、公共投資の約 7 割が地方政府によって担われていることも注目に値する(OECD, 2014b)。

推奨される政策対応

都心部の再構築を推進するためには、増加する高齢市民に対応できるよう、土地利用を最適化して都市インフラの適切な立地についての再検討が必要である。2014 年に日本が行った都市再生特別措置法の改正は、この政策実例である。この法改正は、住宅や公共施設の立地を改善し、保健医療施設、社会ケア施設、商業施設を改修するための都市計画の策定を、地方政府に促している。人口減少を伴う高齢社会においては、全世代の生活の質と暮らしやすさを向上するために、都市計画の抜本的見直しが必要との認識が、この背景にある。高密度の開発と公共交通を促進することで、公共サービスや雇用へのアクセスの向上を目指すコンパクトシティ政策は、都心部を再構築する基礎となる。

図 3.3. 公共投資のうち地方政府が担う割合——主な OECD 諸国 2011 年



出典: OECD (2014d), *OECD National Accounts Statistics* (database), <http://dx.doi.org/10.1787/na-data-en> (accessed 12 November 2014).

都心部の「歩きやすさ」を向上するための投資は、高齢者をはじめとする市民が公共サービスにアクセスしやすくなる効果をもたらす。リスボンでは、市内の街路を安全で歩きやすいようにすることによって、都市のアメニティへのアクセシビリティが大幅に改善され、高齢者の自立が図られるようになった (City of Lisbon, 2013)。リスボンの公共交通政策はリスボン市政府の権限ではないが、都心部へのアクセス向上を目指す戦略は、狭い歩道、階段、滑りやすい表面などの課題を解決するため市政府としての取り組みを進めている。

都市の長期ビジョンに基づき、異なる政策分野をまたいで政策を統合することにより、都市の社会的・経済的持続可能性を強化し、魅力と暮らしやすさを高めることができる。このためには、サービス、雇用その他の都市アメニティのアクセシビリティを支える政策の水平的調整を改善するとともに、アクセシブルな居住環境におけるアフォーダブルな住宅の供給をはじめ、他の項で提案した政策戦略を統合的に運用することが必要である。例えば英国貴族院 (2013) は委員会報告書の中で、住宅政策を都心部の開発と調整することを強く訴えている。富山では、人口高齢化の課題に対応して土地利用政策と交通政策を統合して実施し、成功を収めている。ライトレール交通システムと都心部への居住促進が相乗効果を生み、コンパクトな都市形態のなかで公共交通の利用が増大している。富山の総合的な取り組みは、モビリティの改善と、都心部に人の流れを増やすことに結びついている (富山市, 2014)。

2014年3月、OECD理事会は「あらゆるレベルの政府にわたる効果的な公共投資に関する理事会勧告」を採択した。勧告に提示された原則は、三分野にまとめられている (Box 3.4)。この勧告は、地方レベルでの投資が抱える課題と、それに適合する具体的な解決策を見出すために役立つ。OECDの提案した実施ツールキットを利用することにより、都市が都心部での投資戦略を改善するための、実践的な解決法となる。

こうした戦略は全てのタイプの都市に通用する。都市は人口動態の状況に関わらず、その魅力と暮らしやすさを考慮しなければならない。しかしながら、こうした政策課題と高齢社会の関連の度合いは、現状の人口と、今後数十年間の人口の間で、暮らしやすさのための望ましい都市設計にどのくらい違いがあるかによって異なる場合もある。タイプ

Iの都市(人口増加が停滞し、高齢化した都市)は、既存のインフラの当初設計時と現在とでは人口構造が大きく異なるため、違いが大きいか、又はそれが明確に意識されている傾向にある。タイプ II(若年人口比率が高く、高齢化が早い)及びタイプ III(若年人口比率が高く、高齢化が遅い)の都市にとっては、都市構造の再考の優先度はそれほど高くないかもしれないが、数十年以内には同様の課題に直面する可能性が高いため、早期に認識すること重要である。

Box 3.4. あらゆるレベルの政府にわたる効果的な公共投資に関する OECD 理事会勧告

2014年3月12日、OECD 理事会は「あらゆるレベルの政府にわたる効果的な公共投資に関する勧告」を採択した。この原則は、政府がその公共投資能力の強みと弱みを評価し、改善点の優先度を考慮するため策定された。勧告は、様々な国及び地方政府において、公共投資の知識と経験を共有することを奨励している。この背景には、2012年に OECD 諸国が直接公共投資に対し、OECD 国内総生産の 2.7%に相当する 1兆 1,700 億米ドルを費やしたという事実がある。OECD 全体では地方政府は直接公共投資の約 72%を担っている。ただし、国によって差はある。よい投資を行うことは、公共投資によって成長がより促進されることに結びつく。投資の選択と実施に問題がある場合には、限られた公共資源を浪費し、市民の信頼を損ねるのみならず、将来の成長機会の妨げにもなりかねない。

勧告は 12 の原則で構成され、それらの原則を 3 本の柱にまとめて、公共投資のガバナンスに関する多層的な課題を体系的に表している。

1 本目の柱は調整に関するもので、調整に効果のある様々なタイプのガバナンスの枠組みや誘導策を示す。

1. 各々の場所に応じて策定された統合戦略に基づいて投資する。
2. あらゆる国及び地方政府において、効果的な調整手段を採用する。
3. 地方政府間で調整し、適切な規模で投資する。

2 本目の柱は、効果的な投資のための条件を支えるために不可欠かつ重要な公的管理能力を強調している。

4. 公共投資の長期的影響とリスクを事前に評価する。
5. 投資サイクルを通じて、利害関係者を関与させる。
6. 民間関係者と金融機関を巻き込み、資金源を多様化して能力を強化する。
7. 公共投資担当の公務員と公的機関の専門知識を強化する。
8. 結果に注目し、経験から学ぶことを促す。

3 本目の柱は、公共投資のための重要な枠組みとなるガバナンスの条件について提案している。

9. 投資目標に適合した財政構造を整備する。
10. あらゆるレベルの政府において、健全で透明な財務管理を要求する。
11. あらゆるレベルの政府において、公的調達透明性と戦略的利用を推進する。
12. あらゆるレベルの政府にわたり、規制システムにおける質の高さと一貫性を追求する。

この OECD 原則を実施する手引きとなるオンライン・リソースとして、ツールキットが開発されている。このツールキットは原則の実施を支援するとともに、国、地域、地方自治体の指標や優れた実践例を提供し、相互学習にも役立つ。ツールキットは、政府がその公共投資能力の強みと弱みを特に地方レベルに注目して分析し、政策担当者が改善点の優先順位を設定するために使われることを狙っている。

ツールキットの掲載ウェブサイト: www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit.

出典: OECD (2014e), *Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government*, OECD, Paris, available at: <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=302&InstrumentPID=319&Lang=en&Book>.

参考文献

- AARP (2011), *Aging in Place: A State Survey of Liveability Policies and Practices*, National Conference of State Legislatures and AARP Public Policy Institute, Washington, DC, available at: <http://assets.aarp.org/rgcenter/ppi/liv-com/aging-in-place-2011-full.pdf>.
- André, C. (2011), “Improving the functioning of the housing market in the United Kingdom”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 867, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5kgc42th5df2-en>.
- Akiyama, H. (2013), *New Design for Ageing Societies Created by the Community*, Tokyo.
- Australian Government (2004), *Australia’s Demographic Challenges*, Commonwealth of Australia, Canberra, February, available at: http://demographics.treasury.gov.au/content/download/australias_demographic_challenges/australias_demographic_challenges.pdf.
- Biggs, S. and A. Lowenstein (2011), *Generational Intelligence: A Critical Approach to Age Relations*, Routledge.
- Botham, R. and A. Graves (2009), “Third-age entrepreneurs: Innovative business start-ups in mid-life and beyond – Understanding the drivers and removing the barriers”, interim report to NESTA, February.
- Brookings Institute (2011), “Missed opportunity: Transit and jobs in metropolitan America”, Metropolitan Infrastructure Initiative Series and Metropolitan Opportunity Series No. 14.
- Brookings Institute (2003), “Rethinking local affordable housing strategies: Lessons from 70 years of policy and practice”, discussion paper, Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy and the Urban Institute, available at: www.brookings.edu/es/urban/knight/housingreview.pdf.
- Buffel, T. et al. (2012), “Ageing in urban environments: Developing ‘age-friendly’ cities”, *Critical Social Policy*, Vol. 32, No. 4, pp. 597-617, <http://dx.doi.org/10.1177/0261018311430457>.

- Cervero, R. (2011), “State roles in providing affordable mass transport services for low-income residents”, *International Transport Forum Discussion Papers*, No. 2011/17, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg9mq4f4627-en>.
- City of Calgary (2014), “Calgary Transportation Plan”, available at: www.calgary.ca/Transportation/TP/Documents/CTP2009/calgary_transportation_plan.pdf.
- City of Lisbon (2013), “Pedestrian Accessibility Plan of Lisbon”, available at: www.cm-lisboa.pt/en/living-in/mobility/modos-suaves/pedestrian-network.
- CLES (2011), “Exploring the opportunities and challenges of an ageing population”, Rapid Research Series, No. 20, Centre for Local Economic Strategies, Manchester, United Kingdom, available at: www.cles.org.uk/wp-content/uploads/2011/05/RR20-Opportunities-and-challenges-of-an-ageing-population.pdf.
- CMI (2011), “Urban development strategies in the Mediterranean”, conference paper.
- CSIS (2010), *Global Aging Preparedness Index*, Centre for Strategic & International Studies, Washington, DC.
- Davis K.E. and B. Kingsbury (2011), “Indicators as interventions: Pitfalls and prospects in supporting development initiatives”, report prepared with support from the Rockefeller Foundation, available at: www.rockefellerfoundation.org/media/download/ec67839f-0b11-4fca-b532-fb9a4fdf476e (accessed 2 May 2014).
- Dexia (2011), *Sub-national Public Finances in the European Union*, Dexia, Paris, available at: www.dexia.com/EN/news/in_short/Documents/NDCE_july_2011_EN.pdf.
- European Commission (2012a), *The 2012 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the 27 EU Member States (2010-2060)*, European Economy 2, European Union, available at: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-2_en.pdf.
- European Commission (2012b), *Policy Brief on Senior Entrepreneurship: Entrepreneurial Activities in Europe*, OECD/European Union, Publications Office of the European Union, Luxembourg, available at: www.oecd.org/cfe/leed/EUEMP12A1_201_Brochure_Entrepreneurial_Activities_EN_v7.0_accessible.pdf.
- European Commission (2011), *Cities of Tomorrow: Challenges, Visions, Ways Forward*, European Commission, Directorate General for Regional Policy, Brussels, <http://dx.doi.org/10.2776/41803>.
- European Commission (2007), *Active Ageing and Labour Market Trends for Older Workers in the European Union*, European Union, Brussels, available at: http://assets.aarp.org/www.aarp.org/cs/gap/pfe_ec_report_active_ageing_and_labour_market_trends.pdf.
- Federal Interagency Forum on Aging-Related Statistics (2012), *Older Americans 2012: Key Indicators of Well-Being*, Federal Interagency Forum on Aging-Related Statistics, US Government Printing Office, Washington, DC, available at: www.agingstats.gov/agingstatsdotnet/Main_Site/Data/2012_Documents/docs/EntireChartbook.pdf.
- Freedman, A. et al. (2006), “Trends in the use of assistive technology and personal care for late-life disability, 1992-2001”, *The Gerontologist*, Vol. 46, No. 1, pp. 124-127.
- Froy, F. and S. Giguère (2010), “Putting in place jobs that last: A guide to rebuilding quality employment at local level”, *OECD Local Economic and Employment*

- Development (LEED) Working Papers*, No. 2010/13, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5km7jf7qtk9p-en>.
- Global City Indicators Facility (2007), John H. Daniels Faculty of Architecture, Landscape & Design University of Toronto, www.cityindicators.org/themes.aspx (accessed 5 November 2014).
- Global Green Growth Institute, OECD, UNEP and The World Bank (2013), “Moving towards a common approach on green growth indicators”, Green Growth Knowledge Platform Scoping Paper, Paris, available at: www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/partnerships/GGKP%20Moving%20towards%20a%20Common%20Approach%20on%20Green%20Growth%20Indicators.pdf.
- House of Lords (2013), *Ready for Ageing? Report*, Select Committee on Public Service and Demographic Change, The Stationary Office Limited, London, available at: www.publications.parliament.uk/pa/ld201213/ldselect/ldpublic/140/140.pdf.
- Hudson, R. et al. (2010), “The impacts of demographic ageing on the city regions of the North of England”, N8 Research Partnership and Northern Way.
- Inbakaran, C. and E. Shin (2010), “Travel expenditure of Melbourne households – Spatial variation by purpose”, *Australasian Transport Research Forum 2010 Proceedings*, 29 September-1 October 2010, Canberra, available at: www.atrf.info/papers/2010/2010_Inbakaran_Shin.pdf.
- Institut d’Aménagement et d’Urbanisme (IAU) (2013), “La loi Duflot 1, une dynamique renforcée pour le logement social en Ile-de-France”, *Note rapide*, No. 619, April, available at: www.iau-idf.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_987/NR_619_6_P_WEB.pdf.
- Japan Trans-housing Institute (2014), www.jt-i.jp/institute/local-public-agency.html (accessed 5 November 2014).
- Jones, A. et al. (2010), *Service-Integrated Housing for Australians in Later Life*, AHURI Final Report No. 141, Australian Housing and Urban Research Institute, Queensland Research Centre, Melbourne, www.ahuri.edu.au/publications/download/ahuri_20287_fr (accessed 5 November 2014).
- Kamal-Chaoui, L. and J. Sanchez-Reaza (2012) “Urban trends and policies in OECD countries”, *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2012/1, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9fhn1ctjr8-en>.
- Kautonen, T. et al. (2008), “Enterprise support for older entrepreneurs: The case of PRIME in the UK”, *International Journal of Entrepreneurial Behaviour and Research*, Vol. 14, No. 2, pp. 85-101, <http://dx.doi.org/10.1108/13552550810863071>.
- Kendrick, S. and M. Conway (2006), “Demographic and social change: Implications for the use of acute care services for older people,” *European Journal of Population*, Vol. 22, No. 2, pp. 281-307, <http://dx.doi.org/10.1007/s10680-006-9002-9>.
- Local Government Association (2012), “Funding outlook for councils from 2010/11 to 2019/20: Preliminary modelling”, Local Government Association, London, www.local.gov.uk/publications/-/journal_content/56/10180/3626323/PUBLICATION (accessed 15 November 2015).
- London Councils (2013), “A case for sustainable funding for adult social care”, London Councils, London, available at: [www.ey.com/Publication/vwLUAssets/A-case-for-sustainable-funding-for-adult-social-care/\\$FILE/1513_LC_Adult_Social_Care6.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/A-case-for-sustainable-funding-for-adult-social-care/$FILE/1513_LC_Adult_Social_Care6.pdf).
- Manchester City Council (2014), “Manchester: A Great Place to Grow Older 2010-2020”, Valuing Older People (VOP), Manchester Joint Health Unit, Manchester City Council,

- United Kingdom, www.manchester.gov.uk/downloads/file/11899/manchester_a_great_place_to_grow_older_2010-2020 (accessed 15 November 2014).
- Manchester City Council (2009), “Manchester: A Great Place to Grow Older 2010-2020”, Manchester, available at: www.manchester.gov.uk/downloads/file/11899/manchester_a_great_place_to_grow_older_2010-2020.
- Martinez-Fernandez, C. et al. (2013), “Demographic change in the Netherlands: Strategies for resilient labour markets”, *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers*, No. 2013/13, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k3xnhvzhmxn-en>.
- Martinez-Fernandez, C. et al. (2012), “Demographic Change and Local Development: Shrinkage, Regeneration and Social Dynamics”, *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Paper*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264180468-en>.
- Milken Institute (2012), *Best Cities for Successful Aging*, Milken Institute, Santa Monica, California, available at: www.milkeninstitute.org/publications/view/524.
- Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, Japan (2011), “Whitepaper on Land, Infrastructure, Transport and Tourism 2011”, Tokyo, www.mlit.go.jp/english/white-paper/2011.pdf.
- Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs (2010), “The Multi-Modal Transfer Center Development Master Plan”, Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs, Gyeonggi-do, Korea.
- Ministry of Social Development (2011), *The Business of Ageing: Realising the Economic Potential of Older People in New Zealand: 2011-2051*, Office for Senior Citizens, Wellington, available at: www.msd.govt.nz/documents/about-msd-and-our-work/publications-resources/research/business-of-ageing/business-of-ageing.pdf.
- Naylor, C. et al. (2013), “Volunteering in health and care: Securing a sustainable future”, The King’s Fund, available at: http://www.kingsfund.org.uk/sites/files/kf/field/field_publication_file/volunteering-in-health-and-social-care-kingsfund-mar13.pdf.
- OECD (2014a), *Investing Together: Working Effectively across Levels of Government*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264197022-en>.
- OECD (2014b), *OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201415-en>.
- OECD (2014c), “Deconstructing Canada’s housing markets: Finance, affordability and urban sprawl”, in: *OECD Economic Surveys: Canada 2014*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-can-2014-6-en.
- OECD (2014d), *OECD National Accounts Statistics* (database), <http://dx.doi.org/10.1787/na-data-en> (accessed 12 November 2014).
- OECD (2014e), *Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government*, OECD, Paris, <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=302&InstrumentPID=319&Lang=en&Book> (accessed 15 November 2015).
- OECD (2013a), *OECD Urban Policy Reviews, Chile 2013*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264191808-en>.

- OECD (2013b), “Framing national urban policies: Lessons from OECD work”, GOV/TDPC/RD(2013)3, OECD, Paris.
- OECD (2013c), *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en.
- OECD (2012a), *Compact City Policies: A Comparative Assessment*, *OECD Green Growth Studies*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167865-en>.
- OECD (2012b), *OECD Urban Policy Reviews, Korea 2012*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174153-en>.
- OECD (2012c), *OECD Territorial Reviews: Chihuahua, Mexico, 2012*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264168985-en>.
- OECD (2011a), *OECD Urban Policy Reviews, Poland 2011*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097834-en>.
- OECD (2011b), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119536-en>.
- OECD (2011c), “Effective modelling of urban systems to address the challenges of climate change and sustainability”, OECD Global Science Forum, October 2011, Paris, available at: www.oecd.org/sti/sci-tech/49352636.pdf.
- OECD (2006a), *Ageing and Employment Policies: Live Longer, Work Longer*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264035881-en>.
- OECD (2006b), *Live Longer, Work Longer*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264035881-en>.
- Oliveira Martins, J. et al. (2005), “The impact of ageing on demand, factor markets and growth”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 420, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/545827207132>.
- Oxley H. (2009), “Policies for healthy ageing: An overview”, *OECD Health Working Papers*, No. 42, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/226757488706>.
- Pendall, R. et al. (2012), “Demographic challenges and opportunities for U.S. housing markets”, report to NESTA, February 2009, *Public Policy and Home Ownership Research*, Vol. 14, No. 2, pp. 85-101.
- Teasdale, S. (2008), “In good health: Assessing the impact of volunteering in the NHS”, Institute for Volunteering Research, London, www.volunteering.org.uk/NR/rdonlyres/47F941B1-F3A2-4F4D-971E-9DCCD23408E2/0/in_good_health_final_report (accessed 10 November 2014).
- Tesch-Roemer, C. (2012), “Promoting participation, non-discrimination and social inclusion of older persons”, keynote address “Ensuring a society for all ages: Promoting quality of life and active ageing” given at the UN Economic Commission for Europe Ministerial Conference on Ageing, Vienna, 19 September.
- Toyama City (2014), Responses to the OECD "Questionnaire for Sustainable Urban Development Policies in Ageing Societies".
- Transportation for America (2011), *Aging in Place, Stuck without Options: Fixing the Mobility Crisis Threatening the Baby Boom Generation*, Transportation for America, Washington, DC, available at: <http://t4america.org/docs/SeniorsMobilityCrisis.pdf>.
- UK Department for Work and Pensions (2013), *Employing Older Workers: An Employer's Guide to Today's Multi-Generational Workforce*, Department for Work and Pensions, London, February, Doc. No: v1.0, available at:

www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/142751/employing-older-workers.pdf.

- United Nations Department of Economic and Social Affairs, *Population Division (2010), World Population Prospects: The 2010 Revision*, United Nations, New York, http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel_indicators.htm (accessed 30 September 2014).
- UN (2009a), *World Population Ageing 2009*, ESA/P/WP/212, December, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, United Nations, New York, available at: www.un.org/esa/population/publications/WPA2009/WPA2009_Working_Paper.pdf.
- UN (2009b), “Integration and participation of older persons in society”, brief, United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), Working Group on Ageing, *UNECE Policy Brief on Ageing*, No. 4, November, United Nations, New York.
- UNFPA (2012), *Ageing in the Twenty-First Century: A Celebration and a Challenge*, United Nations Population Fund and HelpAge International, New York and London, www.unfpa.org/publications/ageing-twenty-first-century (accessed 30 October 2014).
- US Department of Housing and Urban Development (2014), *Strategic Plan 2014-2018*, US HUD, Washington, DC.
- US Department of Housing and Urban Development (2009), *Worst-Case Housing Needs*, US HUD, Washington DC.
- Vammalle, C. and C. Hulbert (2013), “Sub-national finances and fiscal consolidation: Walking on thin ice”, *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2013/02, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k49m8cqkcf3-en>.
- WHO (2009), “How can health systems respond to population ageing?”, *Policy Brief 10*, WHO Regional Office for Europe, Copenhagen.
- WHO (2007), *Global Age-friendly Cities: A Guide*, World Health Organization, Geneva, available at: www.who.int/ageing/publications/Global_age_friendly_cities_Guide_English.pdf.
- WHO (2006), “Promoting physical activity and active living in urban environments, the role of local governments”, WHO Regional Office for Europe, Copenhagen.

第4章

高齢社会のガバナンス

適切かつ効果的なガバナンス体制は、社会・経済の発展を決定づける要素の一つである。また、人々の日常生活と暮らしやすさの改善につながることも期待されている。本章では、高齢社会における都市・地域政策に関するガバナンス課題について考察する。また、政策担当者が検討すべき三つの包括的なガバナンス戦略を提示する。1) 協調的行動へ新たな関係者の参画を得る。2) 異なるレベルの政府間での政策の相乗効果を確保する。3) 政策の「サイロ化」を克服するための水平のガバナンス構造を創出する。各項では分析とともに、OECD 諸国の実践的な政策例を紹介する。

協調的行動へ新たな関係者の参画を得る

高齢社会は、現在のガバナンス体制に新たな関係者の参画を得るよい機会を政府に与えてくれる。多くの非公共の関係者は、既にレジリエントな経済や包括的な社会の構築に参画しており、地方政府は、政策過程にそれらの関係者の参画を得ることを試みている。特に四つのグループが注目に値する。

- 住民組織、近隣団体、教区コミュニティ、ボランティアネットワーク等のコミュニティ関係者
- 高齢者と若年世代両方の市民を含む地域住民
- 公立・私立大学、研究センター、研究系財団、都市・地域政策専門のシンクタンク等の研究機関
- 国内外で事業を営む企業等の民間部門

上記のような関係者との協調が、高齢社会に取り組むガバナンス構造に不可欠と考えられている理由は主に三つある。

- 新たな関係者は政策の対応範囲を拡大する： 高齢化する人口が直面する多くの課題は、家庭や個人の領域にもあり、公共が介入しにくい場面もある。介護や散歩の付き添いなど、日常生活に関する非公式な在宅ケアや援助は、家族や地域に根ざす非営利団体、地域住民によって行われることが多い。同様に、民間企業の参画も得ることによって、公共政策の対応範囲が拡大し、公的な取り組みの強化に役立つ。
- 新たな関係者は政策の企画立案のための証拠を提供できる： 地域住民、地域に根ざす組織、研究機関、民間部門は、多くの場合公的機関では知ることが困難な情報に接する。こうした情報は、政策担当者が政策の立案と実施に必要な重要な証拠となる。家庭や近隣、住民、地域に根ざす組織との人間関係や仕事上の関係から、必ずしも統計上明らかになるとは限らない有用な地域の情報が見出される。地域の研究機関が有する知識は、公的機関にとって有益である。消費者行動に関する民間部門の見識も、革新的な政策の解を得るために役立つ。
- 新たな関係者は公共政策に要する費用を補える： 景気後退と緊縮財政のなかで、新たな関係者の協力を得ることにより、公的機関がより少ない財源支出でより多くを達成することが期待できる。地域住民や地域に根ざした組織と連携することにより、高い費用対効果により、政策プログラムの維持・拡大を狙うことができる。民間部門によるビジネスとなることもある。

政府は、こうした新たな関係者の参画をいつどのように得ることが最適であるか、検討する必要がある。ケーススタディ及び他の OECD 諸国の都市によると、政策企画立案プロセスの早い段階と、政策の実施実行段階に参画を得ることが重要である。

- 新たな関係者の参画を得た協調的なガバナンス体制の下では、政策担当者が地域の意見や情報を得て新しい政策を立案しやすくなる。地域住民やコミュニティ関係者に最初の段階で意見を聞くことによって、政策プロセスの後の段階に関係者間の役割や責任分担がやりやすくなる。

- 地域住民やコミュニティ関係者は、補助金申請の例に見られるように、政策と高齢者のニーズの仲立ちをすることが多いため、サービスをより効果的に提供することに貢献できる。民間部門がサービス提供に関与することにより、効率的に需要に敏感に対応できる可能性があり、また、研究機関は、政策モニタリングにおいて重要な役割を果たすことができる。

コミュニティ関係者の参画を得る

都市の地区や近隣区における地元のコミュニティ関係者を知ることによって、地方政府がどのような社会的資源・能力・慣行の協力を得られるかを判断することができる。近隣地区レベルでの高齢者の研究から、社会的課題や高齢者に関する課題への対応にコミュニティ関係者がいかに重要か実証されている。社会的絆や地域ネットワークは、老後を通じて重要である(Phillipson, 2007)。社会的孤立や社会的絆の弱さに直面している高齢者であっても、社会的資産の豊かな地域コミュニティに居住することにより、支援や情報へのアクセスが改善され、その恩恵を得ることになる(Cannuscio et al., 2003)。多くの場合このような人とのつながりは、非公式に組織された近隣住民や親戚による支援のネットワークを通じて得ることができる(Dunér and Nordström, 2007)。

地域のコミュニティ関係者は、地方政府と協力することによって、認知度を高め自らの活動を深めることができる(JRF, 1999)。例えば、「ロイヤル・ボランタリー・サービス」は英国最大のボランティア団体の一つであり、「よい近隣事業」を通じて高齢者が自立した生活を生き活きと送ることができるよう支援している(Royal Voluntary Service, 2014)。英国各地の地域社会では、ボランティアが高齢者のために生活支援、ケア、社会サービスを提供している。マンチェスター市議会は、高齢者重視の理念を掲げる市の地域ネットワークづくりの取り組みに、この事業を組み込んだ(Manchester City Council, 2011)。これによって、同様の課題に取り組む他の関係者との調整を行っている。同市の退職者・高齢者ボランティア事業は、「コミュニティ・サービス・ボランティア」によるボランティア活動を組み入れている。

多くのコミュニティ関係者は既に、全市・全国規模の政策実施の一部となっていることから、地方政府は、コミュニティ関係者の情報交換と力を束ねるプラットフォームの整備を検討する必要がある(Buffel et al., 2012)。シカゴは、暮らしやすさのためのタスクフォースを立ち上げ、高齢者が自宅で年齢を重ね、自分の暮らす地域に生き活きと関わり続けられるようにしている。このタスクフォースは主に、地域コミュニティの能力強化と活事の調整のためのプラットフォームとして機能している(City of Chicago, 2014)。コミュニティ関係者とともに、地域パートナーシップを立ち上げている市もある。地元の福祉施設サンタカサダミゼリコルディア、基礎自治体となるフレギジーアの執行委員会、コミュニティ関係者は、リスボン市政府と連携し、市政府から資金を受けつつ活動している(Câmara Municipal de Lisboa, 2014)。

地元のコミュニティ関係者との協働は、高齢化の課題に対する柔軟かつ統合的な取り組みであり、連携によって優位性が生じる可能性がある(O'Flynn and Wanna, 2008)。マンチェスターの地域ネットワークづくりの取り組みは、幅広い関係者を連携させる成功例である(Manchester City Council, 2012)。協調ネットワークは自然に現れるものではなく、考え方を浸透させて計画する必要がある(Hudson and Hardy, 2002)。地方政府は、市民の参加と協調のための「ソフトインフラ」を整備することにより、枠組みづくりを担うことができる(Everingham et al., 2012)。WHO「エイジ・フレンドリー・シティ」の取り組みは、

コミュニティ関係者と地域の利害関係者を、意見聴取から実施に至る政策プロセスに組み込む方法を示している (Box 4.1 参照)。

市民の参画を得る

地方政府は、市民が努力と能力をもって参画することを検討する必要がある。市民は家庭や地域での日常活動を通じて、自分の住む都市を機能させている当事者である (Simone, 2014)。親が存命の高齢者は、親の身体が自由が利かなくなると支援をすることが多い。最近の調査によると、フランスでは 50~70 歳の高齢者の 4 人に 3 人が、親の生活支援をしている (Simone, 2014)。ブルノの「シニア・アカデミー」事業では、要支援の高齢者を高齢者が支援している (Eurocities, 2012)。

政策策定の早い段階で高齢者の意見を聴取することにより、政策の立案・実施過程が改善することもある。WHO エイジ・フレンドリー・シティ・プロジェクトが示すバンクーバー・プロトコルでは、高齢者、介護者、サービス提供者の意見を聴取し、政策立案過程に取り入れる方法を提案している (Box 4.1 参照)。リヨン(フランス)の高齢市民 357 人に関して行われたケーススタディでは、高齢市民のニーズに市が対応しているかを分析したところ、45%の高齢者はニーズと官・民の支援構造のミスマッチを指摘した (Housing LIN, 2012)。マンチェスターのオールドモート・プロジェクトも、高齢市民の知識と資源を活用している (Manchester City Council, 2013)。

市民主導型の取り組みを地方政府が支援することにより、その規模を拡大し、高齢者に活力を与えることができる。ヘルシンキの高齢住民は、政府による支援をほとんど受けない、中年期から老年期にある人々向けの自治運営型住宅コミュニティを作り上げた。このロプキリ事業は高齢者向け住宅コミュニティとして、プライベート空間と共有空間を備え、高齢者が年齢に適した住宅環境の中で暮らせるように作られている (Minkkinen, 2010)。マンチェスター・アーバン・コハウジングも、住民主導の都市共同住宅イニシアティブで、マンチェスター市が資金と制度の両面で支援している。同市は、独立した住居と共有のコミュニティ・スペースを備えた、住民主導の住宅開発の可能性を探る高齢住民を支援している (Manchester City Council, 2014)。

研究機関と民間部門の参画を得る

研究機関と民間部門の参画を得ることにより、高齢化に新たな視点を見出し、画期的な解決策を生み出し、新しいサービスを開発することが可能となる。政策担当者は、どのように研究機関や民間企業との協働関係を構築し維持できるか、検討すべきである。

地元の大学との共同により、高齢者についての新たな研究が行われている (Gutman, 1998)。「マンチェスター高齢化に関する研究協力機構」(MICRA)は、マンチェスター市と公式に提携を結び、「エイジ・フレンドリー・マンチェスター」の政策課題に情報を提供するために共同で研究を行っている (MICRA, 2014)。富山では、富山大学が歩きやすさに関する研究プロジェクトにおいて、高齢者のための 4 輪歩行補助車を試行している (FPCJ, 2014)。

民間企業の取り組みによって、高齢社会に新しい解決策を生み出し、新市場を開拓することができる。フィンランドでは、「スマート・エイジング・ネットワーク」がフィンランドの民間企業を結びつけ、ヨーロッパとアジアの市場を対象に、自宅とケア施設の両方における高齢者の安全とアクティブ・エイジングを実現する解決策を提案している (Tekes,

2013)。2008年には、エスポー市(ヘルシンキ都市圏)、アールト大学、ラウレア応用科学大学によって、ネットワークを主導する会社「アクティブ・ライフ・ビレッジ」が設立された。

Box 4.1. 世界保健機関のエイジ・フレンドリー・シティ構想: 高齢者中心・参加型・分野横断的取り組み

世界保健機関(WHO)は、都市に「エイジ・フレンドリー」になることを提唱し、支援するために、22ヶ国33都市の高齢者、非公式の介護者、サービス提供者を対象に、都市生活の八つの分野における機会や課題について議論した。この検討は、バンクーバー・プロトコル(WHO, 2007a)に示されている共通の調査方法を用いて行われ、屋外空間と建物、交通、住居、尊重と社会的一体性、社会参加、コミュニケーションと情報、市民参加と雇用、地域社会の支援と保健サービスという8分野での実体験を中心に参加者の意見を聴取した。WHO「高齢者にやさしい世界の都市ガイド」(WHO, 2007b)は、この研究調査の結果を参考にしてエイジ・フレンドリー・シティの基本的特徴を説明したもので、数百のコミュニティがこのガイドに沿って参加型エイジ・フレンドリーについての基礎評価を行っている。

WHO「エイジ・フレンドリー・シティ・グローバル・ネットワーク」は、都市がその「構造とサービスを見直し、様々なニーズと能力をもつ高齢者がアクセスでき、利用者として包括されるように適応させる」ことを目的とする取り組みを支援し、協働を促すために2010年に設立された(WHO, 2007b: 1)。ネットワークに参加する地方公共団体は、都市のエイジ・フレンドリーさの評価、優先すべき行動の特定、それらの結果を利用して証拠に基づく計画立案や、地方政府が部門横断的政策の策定を行う際に、高齢者及び幅広い部門の多数の利害関係者を参画させることを公約している。参加都市は行動計画を策定し、一定期間における進捗状況をモニタリングし、新たに対策の必要な分野を特定するというサイクルで継続的な改善を行っていく。

2010年設立以降、グローバル・ネットワークの参加は28ヶ国の250都市・地域に拡大している。グローバル・ネットワークのオンライン・プラットフォーム(www.agefriendlyworld.org)には、エイジ・フレンドリー・シティ構想、基礎評価、行動計画、エイジ・フレンドリーな実践例が掲載されているほか、エイジ・フレンドリー・シティの取り組みに関してWHOの作成したツールやガイダンス、ネットワークの関連プログラム、この分野で活動する他の組織も紹介されている。英国の都市高齢化対策コンソーシアムがマンチェスター市、マンチェスター大学、キール大学、ベス・ジョンソン財団と共同で策定したエイジ・フレンドリー・シティの研究調査と評価の枠組み(2014)は、その一例である。

出典: WHO (2007a), *WHO Age-friendly Cities Project Methodology: Vancouver Protocol*, World Health Organization, Geneva, available at: www.who.int/ageing/publications/Microsoft%20Word%20-%20AFC_Vancouver_protocol.pdf; WHO (2007b), *Global Age-friendly Cities: A Guide*, World Health Organization, Geneva, available at: www.who.int/ageing/publications/Global_age_friendly_cities_Guide_English.pdf; UK Urban Ageing Consortium (2014), *A Research & Evaluation Framework for Age-friendly Cities*, UK Urban Ageing Consortium, Manchester, United Kingdom, available at: www.micra.manchester.ac.uk/medialibrary/A_Research_and_Evaluation_Framework_for_Age-friendly_Cities_web_version.pdf.

横浜市は東急電鉄、UR都市機構、相鉄ホールディングスとの協働により、4つのモデル地区における「持続可能な住宅地モデルプロジェクト」の実施に乗り出した。市とそれぞれの民間事業者との協定は既に締結され、協働が始動している。このプロジェクトを通じ、高齢者や子育ての支援、地域活性化、住宅開発、地域でのエネルギー活用、

公共交通に着目することにより、地域ネットワークを強化する統合的な取り組みを推進している(横浜市, 2014)。

異なるレベルの政府間での政策の相乗効果を確保する

国の政策の枠組みによって、中央政府と都市との間に政策の相乗効果を生み出すことができる

中央政府の政策は、高齢社会の課題と機会に対する都市の対応を方向付ける。多くの OECD 諸国では国政府の高齢化に対する政策は広範に渡り、それが地域、都市、コミュニティに及ぼす影響を把握することは政策担当者の重要な責務である。多様な戦略、ガイドライン、プログラム、政策手段が政府の異なるレベルで実施されているため、国の政策の枠組みによって、政策の一貫性を高めて相乗効果を生み出すことが期待される。

国の政策の枠組みは、中央政府と都市の間での高齢化に関する政策を調整するために、重要な役割を果たす。政策の枠組みがあることにより、多様な政策を一貫性をもって一体的に機能することができ、多様な措置を取りまとめ、良い効果を期待することができる。また、国の政策が包括的なビジョンを定め、目的や目標を設定し、課題と政策の選択肢を提供することもできる。政策の枠組みの形式は、政策報告書、5 年計画、法律、行動計画、政策ガイドライン、計画原則など多様である。各種 OECD の調査は、国の政策が都市の成長のあり方を方向付けていることを示し、また国レベルでの都市政策の枠組みを分析する手法を提案している(OECD, 2014b) (Box 4.2)。

人口の高齢化と都市の成長に関する国の政策の枠組み

都市及び地域政策が人口高齢化の課題に取り組む際に、国の政策の枠組みによってより様々な政策の整合性を図ることができる。このため、多くの OECD 諸国は、何らかの国の政策の枠組みを設けている(表 4.1)。2013 年に行われた OECD 国別調査とその補足調査により、34 ヶ国中 19 ヶ国が、高齢化に関する政策の枠組みを設けていることが分かった。これらの枠組みの対象範囲は様々であり、例えばドイツは、人口動態の変化に対する包括的戦略の中でこの課題に対応しているのに対し、チェコはアクティブ・エイジングに明確に特化した戦略を策定している。

OECD 諸国の中には、都市政策の枠組みにおいて、高齢化課題を直接取りあげている例や、高齢社会や人口動態の変化という文脈の中でとらえている例がある(表 4.2)。34 ヶ国中 18 ヶ国は、明確な都市政策の枠組みを国レベルで設けていた。都市を明示的に対象とした枠組みを備えていない国には、現在策定中の国や、都市政策を地域政策や国土政策の枠組みに統合している国がある。人口高齢化への対応に関する国の政策の枠組みと、高齢社会に対する国の都市政策の枠組みの双方とも策定されることが望ましい。また、この二つの異なる政策の枠組みを統合的に運用するか、緊密に整合性を確保することを、国政府は目指すべきであり、都市レベルでの政策対応、特に高齢社会の長期ビジョンを持つことを促すべきである。

日本の「環境未来都市」構想は、人口高齢化を背景に都市の参加を呼びかけ、社会経済の成長を追求する国の枠組みの好例である。また、国の高齢化関連政策の中で地方政府の責任と任務を規定している国もある。フランスの国家計画の「上手に老いる」は、様々なレベルの政府間で調整を図るための連携を明示している。OECD が韓国(2012a)

とポーランド(2011)について行った都市政策勧告では、国の都市政策の枠組みに人口高齢化を予期して組み入れる必要性が強調されている。

Box 4.2. 国の都市政策の枠組み——都市政策を評価するための診断ツール

OECD は、都市の成長やガバナンスに関する広範な研究を基に、国の都市政策を評価する診断ツールを開発した (OECD, 2014b)。このツールは、様々な政策部門を横断した包括的取り組みの有用性を示す。都市が適切に機能するため、中央政府の都市政策に期待するところが大きい。中央政府の都市政策に関し、以下二点が重要である。第一に中央政府は、明確に「都市政策」と打ち出すか否かに関わらず、都市の成長に大きな影響を与える政策を提示する必要がある。第二に、政府は政策が相互にどのように如何に影響しあうか分析し、政策の一貫性を確保しつつ、相互補完性を最大にする必要がある。

中央政府は、相互に関連する資金、組織、場所、人、つながりという 5 項目に関して、体系的に都市政策を評価する必要がある。資金と制度は横断的な政策課題であり、他 3 項目は、都市政策が最も一貫性をもって取り組む必要がある重要な課題である。

- **資金**は、歳入、支出、負債、譲渡、民間部門の契約といった、都市財政に関するものである。政策担当者は、財政制度による取り組みが都市及びその周辺地域で講じられる施策の影響という観点から、慎重に検討する必要がある。
- **組織**とは、国レベルでの水平的協調、垂直的調整及び地方政府間の調整により、あらゆるレベルの政府における組織能力を確保することを指す。「政策取り組みのより強固な整合」という原則のもと、政策担当者は現行のガバナンス体制を十分見直しつつ、政府のあらゆる部門、管轄区域、レベルにおいて都市の成長に向けて政策の調整を行い続けていくことが求められる。
- **場所**は、土地利用計画、不動産市場、交通、環境に関連する政策である。政策担当者は、都市部の機能性に関連し、都市構造を強化する政策を調整する必要がある。
- **人**とは、国内の労働市場、住宅インフラ、移住・人口政策に関するものであり、これらが都市の文脈に如何なる影響を与えるのが重要である。こうした社会政策の多くは都市部に住む人口に特に影響を与える場合が多いため、政策担当者は国の政策を企画立案する中で影響を検討し、予測する必要がある。
- **つながり**は、国及びさらに広い地域的な都市システムの一部として都市をとらえることを、政策担当者に強く促すものである。政策担当者は、交通・情報・金融インフラを通じたモノ、ヒト、アイデアの交流に、都市が参加できるようにする必要がある。都市は金融や貿易などの国境を越えたネットワークに組み込まれているため、政策担当者はこのつながりが都市や国の都市システムに望ましい結果をもたらすように配慮する必要がある。

この枠組み評価ツールを活用することにより、政策担当者は国の都市政策の一貫性と影響を推測しつつ精査することができる。人口の高齢化も同様に横断的な取り組みを必要とするため、このツールは国の高齢者関連の政策が一貫性を持ち、都市やその成長に与える影響を検討することに資する。高齢化に関する政策の大部分は人の側面に含まれると考えられるが、このツールによって、高齢社会は資金、制度、場所、つながりにどのような影響を与えるのか、また、高齢社会における持続可能な都市の成長を確保するためにどのような国の都市政策を検討する必要があるのか、検討することができる。

出典: Based on OECD (2014b), *OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201415-en>.

表 4.1. OECD 諸国における高齢化に関する国の政策の枠組み

国	枠組み	年	主な内容
オーストラリア	Intergenerational Report; Australia to 2050; future challenges	2010	5カ年報告書――人口動態の変化や人口高齢化の課題を含めた長期的課題のための、政策の枠組みが示されている。
オーストリア	"Ageing and Future" Federal Action Plan for older people	2013	連邦行動計画――住宅、保健医療、インフラなど様々な政策分野において包括性を生み出すことによって、高齢者のニーズと嗜好に対応する。
ベルギー	Regional Implementation Strategy of the Madrid Action Plan on Ageing	2011	高齢者を社会的・経済的に組み込む包括的戦略の概要を示し、様々なレベルの政府間の協調を主張している。
カナダ	Planning for Canada's Ageing Population: A Framework	不明	今後 10 年間に計画や政策又はプログラム策定を通じて取り組むべき優先分野を特定している。優先分野は幅広く、老人差別対策、高齢者を支える地域社会と家族への支援、健康増進と参加の推進、自ら選んだ場所で送る老後、労働力から引退への円滑な移行が挙げられている。
チリ	Comprehensive Policy for Positive Ageing in Chile (2012-2025)	2012	高齢化の課題に立ち向かうための国家戦略。いくつかの分野横断的及び部門別政策分野における主要目的と実施の道筋を示している。
チェコ	National Action Plan Supporting Active Ageing for the Period 2013-2017	2012	健康と加齢に対する人生の経路、取り組みと世代間のつながりを促進する行動計画。より効果的な政策を得るために、様々なレベルの政府間で提携関係を確立することを主張する。
フィンランド	Ageing report, overall assessment of the effects of ageing and the adequacy of preparation for demographic change	2009	人口の高齢化を財政、社会、政治の持続可能性に関する主要な課題と位置づけ、政策の道筋の概要を提示する。
フランス	National Plan Ageing Well (2007-2009)	2007	生き活きとした健康的な加齢、世代間のつながり、地域における取り組みの調整を推進する一連の措置を規定している。
ドイツ	Demography Strategy: Policy for all Generations	2012	強い家族とコミュニティ、より良い労働条件、自立した老後、都市部及び農村地域における生活の質、経済成長、関与する全ての関係者の政治的能力に対する措置を規定している。
ハンガリー	National Ageing Strategy	2009	生涯学習、社会的包摂、様々な機会を通じて、高齢市民のアクティブ・エイジングを推進し生活の質を高める。
アイルランド	National Positive Ageing Strategy	2013	アクティブ・エイジングを重視し、次の四つの国家目標を設定している。高齢者の社会参加を阻む障壁を取り除く。国民が健康的に生き活きと年齢を重ねられるよう支援する。国民ができるだけ長い間自立して自宅で年齢を重ねられるように支援する。人口の高齢化に関する研究を促進する。
日本	環境未来都市構想	2008	11の主要都市及び地域において、超高齢化社会における持続可能な社会・経済システムを追求する都市の取り組みを促す。
韓国	Basic Plan to Address Low Fertility and Ageing	2011-15	雇用、収入、健康、支援住宅を創出することにより、高齢者の生活の質を高めることを目指す。
ニュージーランド	Positive Ageing Strategy	2001	様々なレベルの政府におけるガイドラインとプログラムを伴う包括的な枠組み。高齢者を組み込み、その機会を最大にすることを目指す。
ポルトガル	Active Ageing and Solidarity Between Generations – European Year – Action Programme 2012	2011	高齢者による社会・経済的貢献に対する認識を高める戦略的行動計画。社会的排除に対し、アクセシビリティを促進することを目指す。
スペイン	White Paper on Active Ageing	2011	不明
スウェーデン	Future Challenges for Sweden	2013	スウェーデンが直面する一連の課題を特定している。
英国	Building a Society for All Ages	2009	年金、保健医療・社会ケアシステムについての高齢化の課題に取り組む国家戦略。
米国	Older Americans Act	2006 (1965)	2006年に改正されたこの法律は、高齢者の課題に取り組むプログラムや政策に対する連邦の枠組みを規定している。

出典: OECD (2013), Questionnaire for Sustainable Urban Development Policies in Ageing Societies.

表 4.2. OECD 諸国における国の都市政策の枠組み

国	枠組み	年	主な内容
オーストラリア	Our Cities, Our Future	2011	生産的で持続可能かつ住みやすい都市開発のための原則、目標、目的を定めた国の都市政策の枠組み。
オーストリア			連邦レベルでは、明確な国の都市政策の枠組みはない。都市集積政策は、オーストリア空間開発コンセプトが示す(OECD, 2014b)。
ベルギー	Policy for Large Cities (Politique des Grandes Villes)	1999/ 2000	社会の結束、持続可能な開発、都市再生に焦点を当てる。
カナダ			都市政策に関する連邦政府の全体的枠組みはない(OECD, 2014b)。社会基盤省は「カナダ史上最大にして最長の連邦インフラ計画」とである全国新建築計画を発表している。この計画は、カナダの州や地域社会における成長、持続可能性、暮らしやすさへの投資に対する資金やガイドラインを提供するものである。
チリ	New National Policy of Urban Development	2014	今後 50 年間のチリの都市開発政策を示す包括的ビジョン。経済、社会、環境面での持続可能性に焦点を当てる。
チェコ	Principles of Urban Policy	2010	様々なレベルの政府間で都市政策を調整する国の枠組み。
デンマーク			単独の枠組みはない。都市再生と開発に関する法律は、デンマークの地方自治体が都市課題や住宅課題に取り組む際のツールの役を果たしている(OECD, 2014b)。
エストニア			国レベルでは明確な都市政策はない(OECD, 2014b)。2030 年以降を見据えた総合的国土開発戦略のエストニア国土形成計画 2030+ は、人口高齢化を中心的課題として明確に認識している。
フィンランド	Urban Policy Operational Programme	2012-15	都市政策運営プログラムは、都市圏開発に対する共通目標を設定している(OECD, 2014b)。戦略 2020: 持続可能な未来を目指した協働は、土地利用及び建築政策に関する主要文書であり、市民のための持続可能な建築環境を推進し、自然環境の確保を主張している。
フランス	City Policy	不明	都市再生と「センシティブな」都市部を対象とした政策体系。空間計画と持続可能な開発政策は、国土開発のための国の枠組みと主要政策の概要を示している。
ドイツ	National Urban Development Policy	2007	持続可能な都市開発に関する中心的な政策の枠組み。主要な関係当事者のためのプラットフォームを提供している。
ギリシャ			単独での都市政策の枠組みはない(OECD, 2014b)。ギリシャには、国土形成計画や持続可能な開発の枠組みなど、都市課題を取りあげた一連の関連政策文書はある。
ハンガリー			国の都市政策文書は存在しない(OECD, 2014b)。都市政策に関する一般原則は、国家開発コンセプト 2030 に含まれている。
アイスランド			全体的な政策の枠組みはない(OECD, 2014b)。
イスラエル			単独の都市政策の枠組みはない。都市再生、課税、建設などに関して、都市を対象とした様々なプログラムがある(OECD, 2014b)。
イタリア			全体的な都市政策の枠組みはない(OECD, 2014b)。
日本	個別の政策課題に対する「都市計画運用指針」	2014 (第 7 版)	都市開発に関する総合ガイドライン。コンパクトな都市開発、公共交通機関、高齢者向け住宅、都市計画への高齢者の参加を強調している。
韓国	Urban Vision for 2020	2008	都市政策の四大目標を掲げている: 成長の原動力を育む。都市の生活環境を向上させる。都市のアイデンティティを確立する。自然環境を取り戻す。
ルクセンブルク			単独の都市政策の枠組みはない。省庁と地方政府との間に正式な協定を結び、統合的都市計画を促している(OECD, 2014b)。

国	枠組み	年	主な内容
メキシコ	National Programme of Urban Development 2014-2018	2014	国の都市開発戦略は、土地利用と都市スプロールの制御、持続可能性、移動可能性、暮らしやすさと生活の質を高める経済成長の可能性に重点を置いている。
オランダ			単独の都市政策の枠組みはない。 コミュニティ強化アクションプランは、不利な条件に置かれた地区を対象にしている(OECD, 2014b)。大都市政策は、都市集積の開発に焦点を当てている。
ニュージーランド			全体的な枠組みは存在しない(OECD, 2014b)。 都市設計に関する国家政策綱領は、都市政策に関するガイドラインを提供している。
ノルウェー			全体的な都市政策の枠組みはない(OECD, 2014b)。 白書「寛容で安全かつ創造的なオスロ地域」は、オスロとの長期的協力の概要を示している。
ポーランド	National Strategy for Regional Development 2010-20: Regions, Cities, Rural Areas	2010	地域開発に関するビジョンと政策ツールを提供し、以下のような目標を掲げている。 1) 地域の都市とその機能的都市圏の大都市圏機能を強化する。 2) 開発プロセスの普及と吸収のための条件を確立する。 3) 社会経済的機能を失う危険がある都市及びその他の地域の再建と再活性化を支援する。 4) 地域中心部への空間的アクセシビリティを支援する。
ポルトガル	Sustainable Cities 2020		EUの構造基金及び投資基金の利用に関するEUパートナーシップ協定によって、持続可能な都市開発を推進する。
スロバキア			都市政策の枠組みは存在しない(OECD, 2014b)。 空間開発展望は、地方計画のための政策手段を提供する枠組み文書であり、多心型で公共交通志向の開発を推進する。
スロベニア	不明		明確な都市政策の枠組みは特定できなかった。 国土形成計画は、都市開発の指針を提供している。
スペイン	Urban and Local Sustainability Strategy	不明	アクセシビリティ、移動可能性と交通、住宅、都市ガバナンス、気候変動に関する都市計画ツールを提供している。
スウェーデン	National Platform for Sustainable Urban Development		単独の都市政策の枠組みはない。 持続可能な都市開発のための国家プラットフォームは存在する。
スイス	Federal Agglomeration Policy	2014	都市の魅力、生活の質、都市スプロールの制限、多心型開発を重視している(OECD, 2014b)。
トルコ	Integrated Urban Development Strategy and Action Plan 2010-2033	2010	インフラ、住宅、災害管理、社会経済的発展など、幅広い課題点を扱っている。
英国	Unlocking Growth in Cities	2011	英国の都市政策の中心的要素である都市協定の枠組みを定めた白書。
米国	HUD Strategic Plan 2014-2018	2014	国内の住宅市場の強化、アフォーダブルな賃貸住宅への需要の充足、全ての国民に機会を提供する持続可能なコミュニティの構築等の様々な取り組みを統合した、総合戦略である。

出典: OECD (2013), Questionnaire for Sustainable Urban Development Policies in Ageing Societies; OECD (2014b), *OECD Regional Outlook: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201415-en>.

地方政府間の政策の相乗効果

大都市圏内を中心とする地方政府間の連携は、高齢社会において極めて重要であり、様々なレベルの政府間の調整を補完する役割を担う。都市の課題は、単一の市の行政区分を超え、より広い自治体に影響を与える。OECD 諸国では、空間計画、交通、都市公益事業、インフラ等の分野で、ガバナンス体制を工夫する大都市圏の例が見受けられる(OECD, 2015a; 2015b)。高齢化に対する大都市圏の取り組みを検討するためには、高齢者に適した住居の選択、住宅・保健医療・介護の相互に関連する課題、モビリティ

の喪失を補う支援、アクセス重視の土地利用開発等を考慮する必要がある。最近の OECD 調査では、地方政府が大都市圏規模で連携する様々な方法が示されている (Box 4.3)。

Box 4.3. OECD 諸国における大都市圏のガバナンス体制

大都市圏内の地方政府同士が政策の調整と協力を図ることによって、共通の課題に対応する際に共同して行動し、調整に伴うコストを縮小することにより、都市を成長に導く (OECD, 2015a)。地方政府間で競争は相当あるものの、都市は様々な面で一致協力することができる。ガバナンス体制には多様な形が存在するが、理念上大きく四つに分類することができる (OECD, 2015b)。

- 地方政府間のインフォーマルな又は「ソフトな」調整 (何らかの大都市圏行政体を持つ OECD 諸国の大都市圏の 52%) は、高度な柔軟性を有する。ただし、上位レベルの政府を活用する余地がなく、実行手段に欠ける。
- 地方政府間をつなぐ行政機関 (OECD 諸国の大都市圏の 24%) は、費用削減を目標掲げ、特定サービスに限定していることが多い。資源を共有することが多いが、市民への説明責任は負わない。この機関が多数の課題点に対応している場合は、より効果的な調整手段になりうる。
- 地方政府を超える行政機関 (OECD 諸国の大都市圏の 16%) は、執行権限と予算が与えられる場合は効果的な協力・調整手段となる。選挙の仕組みを取り入れて、透明性と政治的正統性を持たせることができる。
- 「大規模都市」 (OECD 諸国の大都市圏の 8%) は、明確な政策的制度に支えられ、独自の予算、職員、制度的能力を管理する。大都市圏を調整する形態としては最強のものになる。

出典: OECD (2015a), *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-en>; OECD (2015b), *Governing the City*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>.

グレーター・マンチェスターにおいては、グレーター・マンチェスター合同行政機構という大都市圏行政体と国民保健サービス (NHS) を通じて、緊縮財政の制約があるなか、人口高齢化が保健医療サービスに課題をもたらしていることを認識し、「ともに健康に」プログラムを検討している。グレーター・マンチェスターは、マンチェスター市と 9 地方政府から成る大都市圏であり、英国内で最低水準の健康問題と格差を抱える地域である (NHS, 2013)。現在、このプログラムは意見聴取段階にあり、当該大都市圏内における保健医療と介護サービスを統合し、アクセスを改善することを目指している。NHS グレーター・マンチェスターが主導するこのプログラムは、市・区議会、一般開業医、地域コミュニティ、その他保健医療部門に関わる関係者全員の取り組みによるものである (NHS, 2014)。

カナダ地方政府連合 (FCM) は、国レベルにおいて都市間を調整する機関の一例である。全国組織である FCM は、情報交換や協調的取り組みの調整を目的とし、国の政策課題にも影響力がある。FCM 報告書「人口高齢化: カナダの人口動態の変化のなかでの地方政府の役割」 (FCM, 2013) は、カナダの都市が抱える高齢化の課題を分析し、地方政府が取るべき行動の戦略的枠組みを示している。

政策の「サイロ化」を克服するための水平のガバナンス構造を創出する

水平的なガバナンス構造とは、「政府一体的」手法により、異なる省庁の様々な取り組みを協力して一つにまとめることである(Ministry of Finance, 2013)。この方法は人口の高齢化の課題に関して特に有効である。水平的な政策取り組みによって、住宅、保健医療、都市インフラ、公共交通、雇用、都市形態をはじめとする様々な政策部門が連携して、高齢化に関する多様な課題に統合的に対応することができる。高齢社会の課題に対応する上で、水平的に政策を連携させる理由は主に三つある。

- 人口の高齢化は、緊急の政策的懸案事項である。高齢社会への対応の重要性にかんがみ、速やかに対策を打ち、利用できるあらゆる政策資源を結集する必要がある。水平的な政策策定を行うには政治的リーダーシップを発揮し、政治的関与、正統性、国民の信頼を確立して課題に立ち向かうことが必要である。
- 人口の高齢化に対する政策は、個別の部門に特有のものではない。課題が部門横断的であることから、一つの政策分野では「高齢化政策」は対応できない。省庁間での相互に関連する政策、協調された取り組み、連携は、有効な戦略を立てるために不可欠である。
- 高齢化に関連する政策は、本質的に人間を中心としている。人は公共サービスの最終受益者である。国民の信頼を養うために、あらゆる高齢化関連の政策の効果を考慮に入れる必要がある。

国レベルでの水平的取り組み

水平的調整を図るためには以下の四つの方向性が考えられる。

- 中央集中型の取り組み：高齢化に関する様々な政策課題を担当する省庁又は機関を一つ設置する。ニュージーランドは、社会開発省に高齢者担当大臣を置き、高齢者局が人口政策(家族、若年者、障がい者、高齢者等)を担当している。水平的政策調整は、当該省庁や機関を中心に、他関連省庁と連携することによる。
- 関連大臣間の連携：関連省庁間で主要な課題に関するネットワークを作ることも、政策を調整する方法の一つである。保健医療、社会ケア、住宅課題の間には相互に何らかの関連があるとの実例が増えていることにかんがみ、米国住宅都市開発省(HUD)は、「HUDの援助を受けている個人のメディケアやメディケイドの支出と健康診断を分析できる」データセットを開発中である(US Department of Housing and Urban Development, 2014)。現在進行中のプロジェクトによって HUD、メディケイド、メディケアのデータを組み合わせることができることが分かり、将来この分野の政策を連携する可能性が見えてきた(The Lewin Group, 2014)。また、部門別取り組みには重複する側面があることと、連携によって公共サービス提供者と市民に費用や効果の面で利点があることが分かった。連邦三省庁の取り組みを提携させた米国「持続可能なコミュニティのためのパートナーシップ」も、画期的な例である(Box 4.4)。
- 各省庁を協調的行動に導く：省庁間又は政府間機関を創設し、協働に向けた取り組みを推進し、協議のプラットフォームの機能を担わせるやり方もある。カナダで1992年に創設された「連邦/州/準州高齢者担当大臣フォーラム」は政府間機関であり、高齢化に関する情報の共有、喫緊な課題の討議、重要なプロジェクトに関する協力を行う。あらゆるレベルの政府の大臣が年に一度集まり、高齢者の生活に影響する共通の課題や政策実例を情報提供している(連邦/州/準州の高齢者担当大臣)。

- 中央集中型取り組みと関係大臣間の連携の組み合わせ: 日本は、人口減少と高齢化という二重の課題に取り組むべく、2014年に内閣官房まち・ひと・しごと創生本部を創設した。創生本部は、日本の長期ビジョンへ取り組みむこととしている。他の関係省庁も創生本部と連携しており、例えば国土交通省は、高齢化の課題を踏まえた、コンパクトで公共交通志向の開発に基づく都市の政策枠組みの策定を担当している。

Box 4.4. 米国の持続可能なコミュニティのためのパートナーシップ

2009年6月16日、米国運輸省(DOT)のレイ・ラフド長官、米国住宅都市開発省(HUD)のショーン・ドノバン長官、米国環境保護庁(EPA)のリサ・P・ジャクソン長官は、省庁間共同による「持続可能な地域社会のためのパートナーシップ」の発足を発表した。これは、交通・住宅・環境に関する連邦政府の政策・プログラム・支出の構造が、抜本的に転換したことを示す。この3省庁は連携し、都市・郊外・農村コミュニティによる住宅と交通の選択肢の拡大、空気と水の保護、経済成長の誘致、住民の望む種類の開発の提供などの取り組みを推進している。

持続可能なコミュニティは、勤労者世帯にアフォーダブルな住宅を提供すること、言い換えると、安全で信頼性があり、経済的な交通の選択肢、職場・学校・公園・買物・文化へのアクセスを確保することを目指す。全ての住民が環境及び衛生上の危険から等しく保護され、開発による経済的・社会的利益を共有する。住宅、交通その他のインフラ投資を調整することにより、パートナーシップは既存のコミュニティへの再投資を推進し、雇用や教育機会への住民のアクセスを拡大し、地域の再活性化に導いている。

HUD、DOT、EPAは、基幹的交通インフラ、公平な総合計画、ブラウンフィールドの浄化・再利用に対し、これまで約20億米ドルの助成金を配分している。助成金の一部は、放置された土地や汚染地区など、負の投資と産業公害の遺産を抱える地域に集中的に提供している。助成金の支給条件として、サービスを十分受けられない市民層を参加させることを明確に計画で示すよう受給者に義務づけているものもある。また3省庁は、持続可能性と環境正義をパートナーシップのプログラムに組み込むことと、問題の多い地域において持続可能な地域開発を妨げる連邦規制及び政策上の障壁を取り除くことにも取り組んでいる。パートナーシップはさらに、環境正義及び公平な開発の擁護団体の能力構築も支援し、こうした団体が各々の地区及び地域の将来計画に携わる力を持つよう支援している。持続可能を達成するための環境正義コミュニティの取り組みをパートナーシップが支援する方策について、ワーキンググループが現在検討中である。加えて、3省庁は年1回の公平な開発ワークショップの開催に協力し、最新の政策動向、協働の機会、全国の取り組みの成功事例に関する情報と研修を提供している。パートナーシップの主なプロジェクトは次のとおり。

- チームEJ——パートナーシップの環境正義ワーキンググループ
- HUDによる持続可能な地域社会計画助成金
- DOT TIGER IIとHUDの合同によるコミュニティチャレンジ助成金
- ブラウンフィールドにおける地域単位の先導的取り組み
- 先導的ブラウンフィールド・コミュニティ
- 公平な開発ワークショップ

出典: US EPA (2009), "Partnership for Sustainable Communities: Supporting environmental justice and equitable development", US Environmental Protection Agency, Washington, DC, available at: www.epa.gov/smartgrowth/pdf/partnership/2010_1230_psc_ejflyer.pdf (accessed 18 November 2011).

参考文献

- Buffel, T. et al. (2012), “Ageing in urban environments: Developing ‘age-friendly’ cities”, *Critical Social Policy*, Vol. 32, No. 4, pp. 597-617, <http://dx.doi.org/10.1177/0261018311430457>.
- Cannuscio, C. et al. (2003), “Social capital and successful aging: The role of senior housing”, *Annals of Internal Medicine*, Vol. 139, No. 5, pp. 395-400.
- Câmara Municipal de Lisboa (2014), www.cm-lisboa.pt/viver/intervencao-social/envelhecimento (accessed 30 September 2014).
- City of Chicago (2014), “DFSS Well-Being Task Force”, www.cityofchicago.org/city/en/depts/fss/supp_info/mayor_daley_s_well-beingtaskforce.html (accessed 30 September 2014).
- City of Yokohama (2014), Responses to the OECD "Questionnaire for Sustainable Urban Development Policies in Ageing Societies".
- Dunér, A. and M. Nordström (2007), “The roles and functions of the informal support networks of older people who receive formal support: A Swedish qualitative study”, *Ageing and Society*, Vol. 27, No. 1, pp. 67-85, <http://dx.doi.org/10.1017/S0144686X06005344>.
- Eurocities (2012), *Demographic Change and Active Inclusion in Brno: The Senior Academy Project*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, European Commission, Brussels, available at http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Brno_demographic_change_report.pdf.
- European Commission (2014), *Investment for Jobs and Growth: Promoting Development and Good Governance in EU Regions and Cities*, Sixth report on economic, social and territorial cohesion, Directorate-General for Regional and Urban Policy, European Commission, Brussels, July, available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_en.pdf.
- Everingham, J.-A. et al. (2012), “Collaborative governance of ageing: Challenges for local government in partnering with the seniors’ sector”, *Local Government Studies*, Vol. 38, No. 2, pp. 161-181, <http://dx.doi.org/10.1080/03003930.2011.615834>.
- FCM (2013), *Canada’s Ageing Population. The Municipal Role in Canada’s Demographic Shift*, Quality of Life Reporting System, Federation of Canadian Municipalities, Ottawa, Ontario, available at: www.fcm.ca/Documents/reports/Canadas_Aging_Population_The_Municipal_Role_in_Canadas_Demographic_Shift_EN.pdf.
- FPCJ (2014), *Notice: Press Tour “Challenging Ageing Society! Regional City Toyama’s Approach”*, Foreign Press Center/Japan, http://fpcj.jp/en/assistance-en/tours_notice-en/p=18166 (accessed 25 September 2014).

- Gutman, G.M. (ed.) (1998), *Technology Innovation for an Ageing Society: Blending Research, Public and Private Sectors*, Gerontology Research Centre, Simon Fraser University, Vancouver, Canada, available at: www.sfu.ca/uploads/page/30/GRC_019.pdf
- Housing LIN (2012), “Civic participation in the age-friendly city programme of Lyon, France”, Case Study 55, Housing Learning & Improvement Network, London, available at: www.inventerdemain.fr/case55.pdf.
- Hudson, B. and B. Hardy (2002), “What is a ‘successful’ partnership and how can it be measured?”, in: Glendinning, C. et al. (eds.), *Partnerships, New Labour and the Governance of Welfare*, The Policy Press, Bristol, United Kingdom, pp. 51-65.
- IFS (2014), *Résultats du sondage: “Les Senior aidants familiaux”*, Institut Français des Seniors, Levallois Perret, France, available at: www.institutfrancaisdesseiors.com/index.php/nos-etudes/54-les-seniors-aidants-familiaux.
- JRF (1999), “Developing ‘local compacts’ between local government and the voluntary sector”, *Findings*, February, Joseph Rowntree Foundation, available at: www.jrf.org.uk/sites/files/jrf/F239.pdf.
- Manchester City Council (2014), Responses to the OECD “Questionnaire for Sustainable Urban Development Policies in Ageing Societies”.
- Manchester City Council (2013), “Old-moat: Age-friendly neighbourhood report”, Manchester City Council, Manchester, United Kingdom, available at: www.bjf.org.uk/web/documents/page/OLD_MOAT_AGE_FRIENDLY_CITIES.pdf.
- Manchester City Council (2012), “Valuing Older People (VOP), Locality working – What’s the evidence?”, Manchester City Council, Manchester, United Kingdom.
- Manchester City Council (2011), “Valuing Older People (VOP), Locality working – What’s the evidence?”, Manchester City Council, Manchester, United Kingdom.
- MICRA (2014), “Partner organisations”, Manchester Institute for Collaborative Research on Ageing, Manchester, United Kingdom, www.micra.manchester.ac.uk/collaborate/partner-organisations (accessed 25 October 2014).
- Ministry of Finance (2013), *Governments for the Future*, Main Report November 2013, Ministry of Finance, Finland, available at: <http://vm.fi/documents/10623/307541/Governments+for+the+Future,+Main+Report+November+2013+pdf.pdf/8947d7cd-5713-4a1b-bb4e-5fe25bc72ab5>.
- Ministry of Social Development (2014), “Office for Senior Citizens”, Ministry of Social Development, Wellington, www.msd.govt.nz/about-msd-and-our-work/about-msd/our-structure/office-for-senior-citizens/index.html (accessed 25 October 2014).
- Minkinen, S. (2010), “Loppukiri Senior Community”, PowerPoint presentation at the seminar “Co-creation, Co-governance and Peer-to-Peer Production of Public Services”, 22 October, Helsinki, available at: <http://co-p2p.mlog.taik.fi/files/2010/09/activeseniors-cop2p-seminari.pdf>.
- NHS (2014), *Healthier Together: A Review of Health and Care in Greater Manchester*, National Health Service, <https://healthiertogethergm.nhs.uk> (accessed 20 October 2014).

- NHS (2013), *Healthier Together: The Greater Manchester Experience*, National Health Service, Confederation, London, available at: www.nhsconfed.org/~media/Confederation/Files/Publications/Documents/Case-Study-Manchester.pdf.
- OECD (2015a), *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-en>.
- OECD (2015b), *Governing the City*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>.
- OECD (2014a), *How's Life in Your Region? Measuring Regional and Local Well-Being for Policy Making*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264217416-en>.
- OECD (2014b), *OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201415-en>.
- OECD (2013), Questionnaire for Sustainable Urban Development Policies in Ageing Societies.
- OECD (2012a), *OECD Urban Policy Reviews, Korea 2012*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174153-en>.
- OECD (2012b), *Compact City Policies: A Comparative Assessment*, OECD Green Growth Studies, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167865-en>.
- OECD (2011), *OECD Urban Policy Reviews, Poland 2011*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097834-en>.
- O'Flynn, J. and J. Wanna (2008), *Collaborative Governance: A New Era of Public Policy in Australia?*, ANU E Press, Canberra.
- Phillipson, C. (2007), "The elected and the excluded: Sociological perspectives on the experience of place and community in old age", *Ageing and Society*, Vol. 27, No. 3, pp. 321-342, <http://dx.doi.org/10.1017/S0144686X06005629>.
- Royal Voluntary Service (2014), *Royal Voluntary Service, Good Neighbours*, Royal Voluntary Service, Cardiff, United Kingdom, www.royalvoluntaryservice.org.uk/get-help/services-we-provide/practical-support-at-home/good-neighbours (20 October 2014).
- Simone, A. (2014), "Inventive policy: Integrating residents into running the city", in: *Jakarta: Drawing the City Near*, Minnesota University Press, Minneapolis, Minnesota.
- Tekes (2013), "Smart Ageing Network Finland: Technology solutions for people's well-being: Promoting elderly's healthy and safe living at home", Finnish Funding Agency for Technology and Innovation, available at: www.tekes.fi/Global/Ohjelmat_ja_palvelut/Ohjelmat/Turvallisuus/Safety_and_Security_Ohjelmaraportti/Safety_and_Security_Explore_the_Topics/Healthcare_and_home_artikkelit/SANF_esite_digi_final_lr.pdf.
- The Lewin Group (2014), *Picture of Housing and Health: Medicare and Medicaid Use Among Older Adults in HUD-Assisted Housing*, US Department of Health and Human Services, Washington, DC, <http://aspe.hhs.gov/daltcp/reports/2014/HUDpic.shtml> (20 October 2014).
- UK Urban Ageing Consortium (2014), *A Research & Evaluation Framework for Age-friendly Cities*, UK Urban Ageing Consortium, Manchester, United Kingdom,

available at: www.micra.manchester.ac.uk/medialibrary/A_Research_and_Evaluation_Framework_for_Age-friendly_Cities_web_version.pdf.

US Department of Housing and Urban Development (2014), “Housing for the elderly (Section 202), 2015 summary statement and initiatives”, available at: http://portal.hud.gov/hudportal/documents/huddoc?id=fy15cj_hsing_elderly.pdf.

US EPA (2009), “Partnership for Sustainable Communities: Supporting environmental justice and equitable development”, US Environmental Protection Agency, Washington, DC, available at: www.epa.gov/smartgrowth/pdf/partnership/2010_1230_psc_ejflyer.pdf.

WHO (2007a), *WHO Age-friendly Cities Project Methodology: Vancouver Protocol*, World Health Organization, Geneva, available at: www.who.int/ageing/publications/Microsoft%20Word%20-%20AFC_Vancouver_protocol.pdf.

WHO (2007b), *Global Age-friendly Cities: A Guide*, World Health Organization, Geneva, available at: www.who.int/ageing/publications/Global_age_friendly_cities_Guide_English.pdf.

第II部

都市は高齢社会にどのように取り組んでいるのか： 9件のケーススタディ

第5章

序論： ケーススタディの分析

本章では、富山(日本)、横浜(日本)、リスボン(ポルトガル)、カルガリ(カナダ)、ブルノ(チェコ)、マンチェスター(英国)、フィラデルフィア(米国)、ヘルシンキ(フィンランド)、ケルン(ドイツ)における9件のケーススタディについて概要を説明するとともに、ケーススタディ都市の高齢化の傾向、課題及び政策事例を紹介する。

目的

本報告書の第 2 部は、ケーススタディの対象となった富山(日本)、横浜(日本)、リスボン(ポルトガル)、カルガリ(カナダ)、ブルノ(チェコ)、マンチェスター(英国)、フィラデルフィア(米国)、ヘルシンキ(フィンランド)、ケルン(ドイツ)の 9 都市における高齢化の傾向、課題及び政策事例を詳細に分析する。ケーススタディは、多くの都市が高齢社会の課題に取り組むことができるよう優良事例を紹介することを目的としている。各々のケーススタディは、大都市圏とその中核をなす市における経済・社会的発展の観点から、高齢化の傾向を分析し、人口動態の変化がもたらす課題を示した上で、実践されている政策を分析している。ケーススタディから得られた教訓は、本書の第 1 部で述べた高齢社会の課題や機会の全体像や、政策戦略の議論に活用された。

分析方法

ケーススタディの対象となった都市は地理的な位置、人口規模、社会・経済的特性、人口の推移の面で異なる傾向を有する。ケーススタディ都市の間に、幅広い多様性を持たせることにより、比較分析を有意義に行うことができるようにした。参加する都市については、以下の基準を考慮した。

- その都市が高齢化を政策上重要な優先事項と考え、関連する課題を克服するために関係者が協力した取り組みを行っているか。なお、退職者を呼び込むことを専ら目指した地域は、当該地域の課題が他の一般的な都市に応用しにくいめ、除外している。
- その都市が、自ら提案し開始した政策を通じて、課題に取り組むことにより、地域の実情を反映した政策を企画立案、実施しているか。
- その都市が、進んで他の都市の経験から学ぼうとしているか。

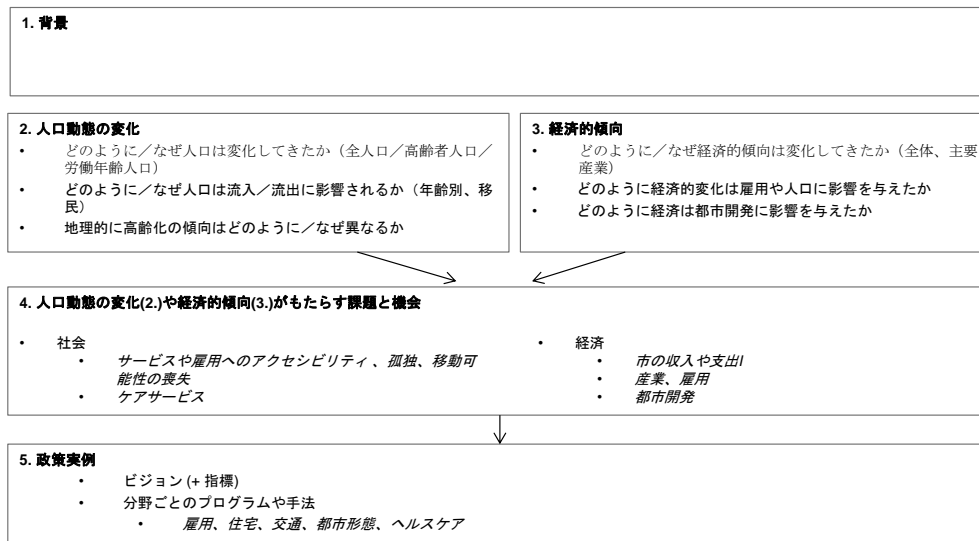
分析には、定量的データと定性的情報に基づいている。ケーススタディ都市に調査票を送付し、政策と社会・経済的指標に関するデータと情報を収集した。フィラデルフィアを除く全ての都市で、調査票によって得られた回答を検証するための現地調査が行われた。調査票では、次の項目に関する情報を求めた。

- 当該都市の経済・環境・社会的な背景
- 当該都市の人口動態の傾向、将来の予測、これらの傾向をもたらす要因
- 高齢化が経済、環境、社会及び都市の成長に与える影響
- 現在実施している政策
- 人口高齢化の課題に取り組む政策の企画立案と実施に貢献する主要な関係者

各ケーススタディは、同じ構成を取っている(図 5.1)。特に別段の説明がある場合を除き、データは行政市としてのケーススタディ都市に関するものである。「大都市圏」に関するデータは、*OECD Metropolitan Database* による(付録 1.A1.参照)。各ケーススタディの最初の第 1 セクションは、その都市の背景を簡単に説明している。第 2 セクションは、過去と将来の人口動態の傾向を分析し、人口高齢化の要因を特定している。その上で、その都市の人口の推移を経年的に示し、人口の流出入の説明と、都市内各地の人口動態に関する詳細な分析を行っている。第 3 セクションは、その都市の経済状況を

分析して、当該都市の課題をもたらした背景についてより深く検証するとともに、人口動態の変化がどのように生じているか、現在の居住地を生み出した原因は何か、また、その都市独自の経済情勢を踏まえて、今後これらの課題にどのように対応すべきかを説明する。第 4 セクションは、経済と社会の観点から、各都市の主要な課題を特定して考察する。第 5 セクションは、高齢社会が直面する課題に対する都市の政策事例と主要な取り組みについて説明する。最後に、他の都市にとって参考となる政策の特徴を要約する。

図 5.1. ケーススタディの構成



総合的な比較分析

ケーススタディを行った都市は、人口規模や高齢化の進展状況が各々異なっている。第 2 章で示した類型に基づき、ケーススタディ対象の 9 都市を三つのタイプに分類する(表 5.1)。

- タイプ I: 人口増加が停滞し高齢化した都市
- タイプ II: 若年人口比率が高く、高齢化の早い都市
- タイプ III: 若年人口比率が高く、高齢化の遅い都市

この分類は、ケーススタディ 9 都市を相対比較することを目的としており、分類によって各都市における高齢化の傾向を必ずしも十分に論じるものではないことに留意されたい。

高齢化の傾向

全てのケーススタディ都市は、マンチェスターを除き、高齢者数や総人口に占める高齢者数の割合がいずれも増加しており、高齢化の傾向にある。これは長寿と低出生率によってもたらされているが、特にタイプ I のケーススタディ都市を中心に、一部の都市ではベビーブームの影響が見られる。タイプ I のケーススタディ都市は、経済的後退によって引き起こされる人口流出と自然減少によって、人口が減少している例もある。こうした都市は、少なくとも現状の人口規模を維持することに強い関心を持っている。この課

題は、高齢者人口割合の増加と並行して議論されることが多い。タイプ II と III のケーススタディ都市の場合、ほとんどの都市が国内や海外からの純流入量が増えていることから、人口が増加している。これらのケーススタディ都市は、65 歳以上の人口割合もタイプ I より低くなっている。もっとも、新規流入者をいつまで維持できるのか、あるいはそもそも維持できるのか否かについての将来的な見込みは、都市によって異なっている。

表 5.1. ケーススタディ都市

	ケーススタディ都市(国)	人口(年)	総人口に占める高齢者人口の割合(年)	総人口の年増加率(2001-11)	高齢者人口の年増加率(2001-11)
タイプ I	富山(日本)	421 623 (2013)	26% (2013)	0.03%	2.5%
人口増加が停滞し 高齢化した都市	横浜(日本)	3 703 258 (2014)	22.1% (2014)	0.78%	5.2%
	リスボン(ポルトガル)	552 700 (2011)	24% (2011)	-0.3%	-0.1%
タイプ II	カルガリ(カナダ)	1 149 552 (2013)	9.8% (2013)	2.24%	3.0%
若年人口比率が高く 高齢化が早い都市	ブルノ(チェコ)	378 327 (2012)	18.9% (2012)	-0.15%	2.2%
タイプ III	マンチェスター(英国)	514 400 (2013)	9.5% (2013)	1.75%	-0.9%
若年人口比率が高く 高齢化が遅い都市	フィラデルフィア(米国)	1 553 165 (2013)	14.1% (2013)	0.06%	1.4%
	ヘルシンキ(フィンランド)	612 664 (2014)	16.1% (2014)	0.34%	1.7%
	ケルン(ドイツ)	1 006 878 (2010)	18.1% (2010)	0.52%	1.7%

出典: Based on information provided by case study cities and on data collected as explained in Chapter 1, Annex 1.A1.

全てのケーススタディ都市において、高齢化の傾向は市内のいずれの地区でも一律というわけではない。高齢者の割合が高い地区は、郊外の住宅地にしばしば見受けられた。横浜やカルガリのように、こうした住宅地は 1960 年代から 1970 年代にかけて開発され、当時流入してきた若い家族向け住宅地として設計し整備されたものである。また、リスボンの歴史地区のように、市の中心部では、若年層の移住により人口構造が若返っている地区もある。

ケーススタディ都市及び各々の大都市圏を比較すると、高齢化の傾向は多様である。OECD では平均すると、大都市圏の都市核が後背地よりも高齢者の割合が低い(第 1 章参照)。もっとも、例えばリスボン、ブルノ、ヘルシンキは、それぞれの行政市が大都市圏の都市核又はその一部となっており、行政市の方が大都市圏の後背地よりも高齢者割合が高いが、富山ではその逆になっている。これまでに収集したデータのみからは、大都市圏のどの部分が高齢化しているのかを容易に一般化することができないため、これらの傾向をもたらす要因を理解するには詳細な分析が必要となる。

課題

全てのケーススタディ都市は、人口動態の変化のいずれの段階にあるかに関わりなく、高齢社会の課題に対する認識が高い。ケーススタディでは主に、各都市が主たる関心事項として掲げた課題について分析を行った。

第 2 章では、7 項目の課題を特定している。ケーススタディ都市は、これらの課題を認識しているという点では共通であるが、重要度は市によって大きく異なる。

- 地方歳入の変化(1)は、タイプ I のケーススタディ都市が、全般的な人口減少にともなって労働年齢人口の減少が予測されるため、優先課題として挙げていた。
- したがって、労働力人口の高齢化(2)もまた、タイプ I のケーススタディ都市が懸念していた。タイプ II のケーススタディ都市の一部も、近い将来に労働力人口の高齢化が予測できるため、同じ懸念を抱いている。
- 健康・社会ケアへの公的支出(3)は、全てのケーススタディ都市に共通の課題であった。
- インフラと都市構造(4)は、タイプ I のケーススタディ都市と、地方歳入の減少(1)及び労働力人口の高齢化(2)という経済的課題を重視する一部のタイプ II ケーススタディ都市が、課題と認識した。この三つの課題は、同じ背景に基づくと理解できる。
- 社会的孤立(5)は、全てのタイプのケーススタディ都市が広く課題にしていた。多くの場合、サービスや雇用へのアクセシビリティ(6)及び住宅のアフォーダビリティ(7)との関連で論じられていた。こうした課題は、タイプ III の都市が最重要課題であると認識する傾向がある。

政策実例

ケーススタディ都市が実施している政策は、高齢社会の課題の緊急度に応じて、多岐にわたっている。第 4 章で提案した六つの推奨する政策戦略に関して、ケーススタディ都市の特徴を下記に説明する。表 5.2 には、各々のケーススタディ都市の主要政策を挙げている。

- 全体として、タイプ I のケーススタディ都市は高齢化に対して包括的に取り組み、経済・社会政策の総合的な観点から多様な政策手法を用いる傾向がある。タイプ II 及び III のケーススタディ都市は、住宅、地域づくり、保健医療政策の観点から課題に取り組む傾向がある。多くのケーススタディ都市では、特に公共交通機関、地域づくり、保健医療及び住宅分野において横断的連携が見られた。
- 多くのケーススタディ都市は、持続可能な成長に関する長期ビジョン(1)を策定し、その中で高齢化の傾向を主要な政策課題として扱っている(表 3.2 参照)。
- 指標(2)も、包括性の程度に差はあるが、多くケーススタディ都市で整備されている。
- 全世代の健康増進(3)を目指す政策も、多くケーススタディ都市で取り入れられているが、対象とする年齢層に違いがある。すなわち、65 歳以上の層が対象の都市、ヘルシンキのようにさらに高齢層に集中する都市、横浜のように予防目的で若年者世代も含めている都市、マンチェスターのように 50 歳以上とする都市等の差異がある。
- 多くのケーススタディ都市は、労働市場への高齢者の参加を増やす(4-1)ための政策対応を策定することが不可欠だと考えているが、最近の経済危機により、適切な政策の策定に苦慮している都市が少なくない。富山、横浜、カルガリには高齢者のジョブマッチングと訓練を促す例があるが、この分野は総じて、若年層の就職市場への拡大可能性も含め、産業政策との連携という面で、さらなる改善が必要である。社会活動への高齢者の参加を増やす(4-2)政策対応は、市民参加や地域づくり活動を含む革新的な取り組みなど、全てのケーススタディ都市で広く見受けられた。

表 5.2. ケーススタディ都市における高齢社会に向けた主要な政策

ケーススタディ都市	主要政策、プログラム、事業
富山(日本)	<ul style="list-style-type: none"> -コンパクトシティ政策によって、公共交通ネットワークを活用し、中心市街地の活性化、「公共交通沿線居住推進地区」への居住誘導を通じて、都市の持続可能性を高める。 -楽農学園の取り組みを通じて、農業労働人口の増加に貢献する。 -角川介護予防センター等により、高齢者の健康維持のための予防ケアを支援する。
横浜(日本)	<ul style="list-style-type: none"> -持続可能な住宅地モデルプロジェクトにより郊外住宅地の再活性化を図る。 -地域ケアプラザを整備・運営するとともに、地域包括ケアシステムの実現を目指す。 -よこはまウォーキングポイント事業により、市民の健康づくりを推進する。
リスボン(ポルトガル)	<ul style="list-style-type: none"> -都市再生のための優先投資プログラムやアフォーダブル住宅政策によって、若い世帯を中心とする人口増加を図る。 -歩行者のための歩きやすさ計画によって、危険のない歩けるまちづくりを目指す。 -市民社会とのパートナーシップ・取り組みによって、高齢者のニーズに対応し、政策実現に貢献するボランティアとの連携を深める。
カルガリ(カナダ)	<ul style="list-style-type: none"> -退職者雇用プール制度によって、退職した市の職員を期間限定で特殊能力や経験を必要とするプロジェクトに再雇用する。 -コンパクトな都市構造を追求し、混合土地利用により学校、商店、病院、オフィスビル、民間住宅等のある「完結型コミュニティ」を開発する。 -高齢者エイジ・フレンドリー戦略によって、高齢者が地域社会の中で年齢を重ねていけるような戦略の実施を支援する。
ブルノ(チェコ)	<ul style="list-style-type: none"> -社会サービスのための地域社会計画は、多様かつ包括的なケアサービスに関する戦略や方策を特定する。 -ブルノ・アクティブ・エイジング計画は、ブルノが高齢者が活発、安全かつ健康に生活できるエイジ・フレンドリーな都市に徐々に移行していくことを狙う。 -ブルノ住宅戦略は、ブルノ市内の住宅開発を促進し、高齢者のためのアフォーダブル住宅の選択肢を提供する。
マンチェスター(英国)	<ul style="list-style-type: none"> -MUCH(Manchester Urban CoHousing) プログラムは高齢者のためのコハウジングの仕組みを提供する -エイジ・フレンドリー・マンチェスターLocality Programme は、地域の全関係者の活動を取りまとめ、高齢者のためのサービスや取り組みを連携させる。 -マンチェスター高齢化に関する研究協力機構(MICRA)は、高齢化の様々な側面に関する学際的研究を推進する。
フィラデルフィア(米国)	<ul style="list-style-type: none"> -ゾーニングのための新しい取り組みは、「高齢化」、「高齢者」、「高齢な市民」等の要素を建築物の基準設定に取り入れている。 -AARPとともに、歩きやすさを向上させるためのプログラムを実施している。
ヘルシンキ(フィンランド)	<ul style="list-style-type: none"> -ラウッタサーリ島においては、住宅を基盤とした顧客先導によるケアサービス提供を目的とし、高齢者のネットワークによるパイロットプロジェクトとして始動している。 -床センサーシステムやタブレットにより遠隔でサービスを受ける仕組みなど、技術革新を活用し、民間部門の参加を促しつつ、様々なパイロットプロジェクトを実施している。
ケルン(ドイツ)	<ul style="list-style-type: none"> -生活支援プログラムや、多世代居住プログラムによって、学生が高齢者と居住をともにすることを促進する。 -中心市街地や周辺の商業施設において、小規模商店の配置変えや整備を推移するプログラムを実施している。 -高齢者ネットワークプログラムによって、高齢者のコミュニティをつくり、市民参加を促進している。

出典: Case study cities.

- 多くのケーススタディ都市では、アクセシブルな居住環境におけるアフォーダブルな住宅を提供する(5)ための政策対応が、優先事項として挙げられ、在宅ケアを組み込んだアフォーダブルな住宅に対する革新的な政策取り組みが、多く見受けられた。ケルンをはじめ、アフォーダブル住宅を探す若年層の課題に貢献すべく、様々な世代

間取り組みが講じられている。ブルノは、住宅の選択肢として、共同賃貸住宅を提供している。マンチェスターやヘルシンキなどでは、技術革新を伴う民間部門のビジネスモデルや、非営利団体の取り組みがこの政策対応に貢献していた。

- 魅力や競争力を高めるために都心部を再構築する(6)政策対応は、富山、横浜、カルガリなどで取られていた。こうした政策の多くは、コンパクトな都市構造を追求している。若年層を引き付けて定住を促すリスボンの政策も、同じ政策戦略に沿っている。

第6章

富山(日本)

本章は、富山の人口動態と経済の概要を示した上で、現在富山が抱える高齢化の課題について分析を行う。また、現在の政策のうち、特に環境未来都市計画(長期ビジョン)、コンパクトシティ政策、高齢者の雇用政策、予防対策のための保健医療政策について検討する。

富山市の背景

富山市は、日本の中央に位置する富山県の県庁所在地である。富山市には、富山都市圏に住む人口の約 77% が生活している。2005 年に、富山市は 6 町村と合併した。市は市長と市議会によって治められている。

表 6.1. 富山市の概要

総人口 ¹	富山大都市圏の人口 ²	総人口に占める高齢者(65歳以上)人口の割合(%) ¹	富山大都市圏の総人口に占める高齢者(65歳以上)人口の割合(%) ²	総労働人口に占める高齢者労働人口の割合(%) ¹	GDP 成長率 ¹	部門別 GDP ¹
421 623 (2013)	543 168 (2011)	26% (2013)	24.2% (2011)	9% (2010)	2.1% (2010)	一次産業 9% 二次産業 36% 三次産業 53% (2010)

出典: 1. Information provided by Toyama City. 2. See Annex 1.A1 in Chapter 1.

人口動態の推移

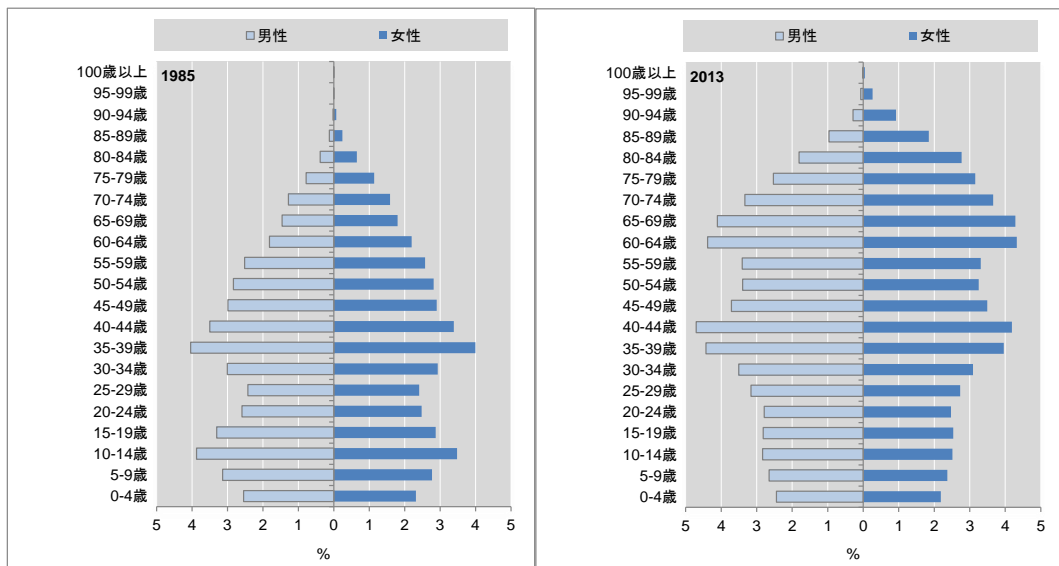
富山市の人口は、1950 年以降増加し続けた後、1990 年代の初頭に増加が減速し、2012 年には横ばい状態になっている。市町村合併後の 2005 年における富山の総人口は 41 万 8,563 人であったが、2012 年には市の歴史上最多の 42 万 2,069 人に達した。富山の高齢者の人口割合は、長寿と出生率の低下という日本によく見受けられる原因により増加している。2013 年までに、高齢者の割合は総人口の 26% に達し、2040 年までに 38% に達すると予測されている。高齢者の都心部への流入は、この増加に若干貢献している。

2010 年までに、富山の人口増加は後退期に入っており、市の人口は今後 30 年間で急速に高齢化することが予測されている。富山の現在の人口構造において(図 6.1)、最大の年齢層は、団塊世代に当たる 60～64 歳の戦後ベビーブーマーであり、団塊世代ジュニアにあたる 35～39 歳が続く。この二つのグループが定年に達するに伴い、高齢者の二つの波が予測される。先行する多数の団塊世代が一時的に市の死亡率を引き上げ、高齢者人口を一時的に減らした後、2040 年前後に団塊ジュニアによる第二の波の到来が予測されている。

人口の流入と流出

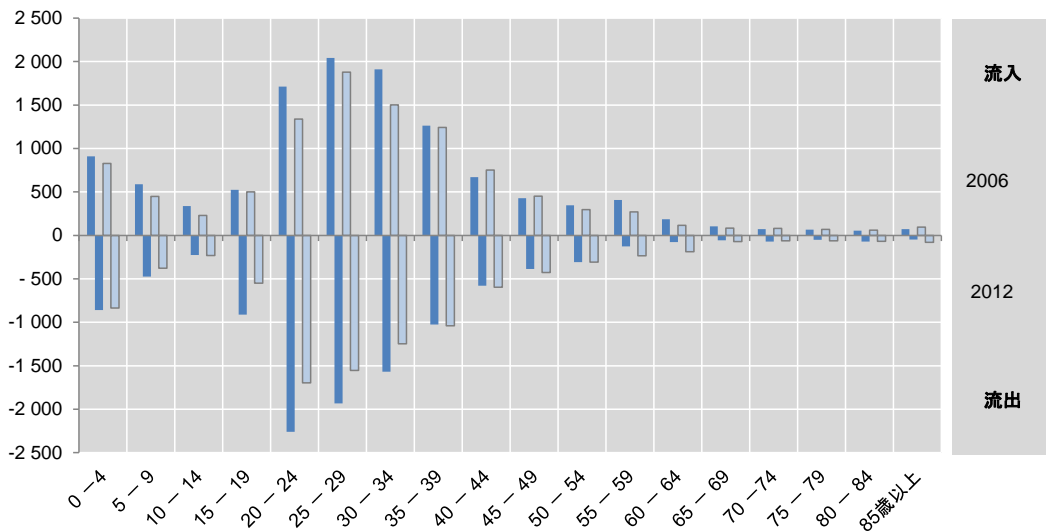
富山市の純移動率は 2006 年から 2012 年にかけて減少した後(図 6.2)、2013 年に逆転して 2014 年には上昇傾向に戻っている。将来的には、現在市への新規流入のうち多数を構成している 20 代と 30 代の総数が落ち込み、全体的な流入は減少することが予測されている。人口流出は、主に 20 歳から 44 歳までの年齢層によるものだが、それを上回る同じ年齢層による人口流入によって相殺されてきた。この人口変化の背後にある主要な要因は、東京を含む日本の他の主要都市における雇用機会にあると考えられている。教育と雇用の機会は、市の人口流入の第一の理由とみられている(富山市, 2014)。

図 6.1. 富山市の人口構造 1985年、2013年



出典: Based on data provided by Toyama City.

図 6.2. 富山市の年齢層別人口流出入 2006年、2012年



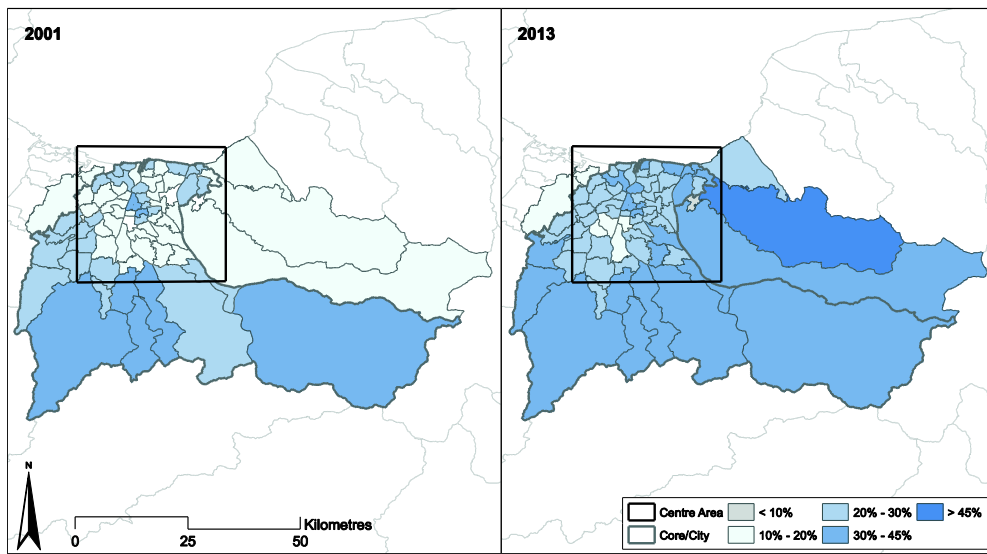
出典: Based on data provided by Toyama City.

地理的人口分布

富山大都市圏における高齢者人口の分布は、均一ではない。2001年と2013年を比較すると、市中心部の高齢者人口の変化率が際立っている(図 6.3)。

富山の居住推進地区(REZ; 図 6.4)は、市が積極的に人口と公共投資の増強を推進したきた住宅地であり、市のコンパクトシティ政策の主要な要素となっている。REZ は中心市街地(4.36km²)と、鉄軌道駅から 500メートル以内に位置する公共交通沿線区域(33.6km²)で構成されている。富山市は、REZ 内に住居を構える人口の

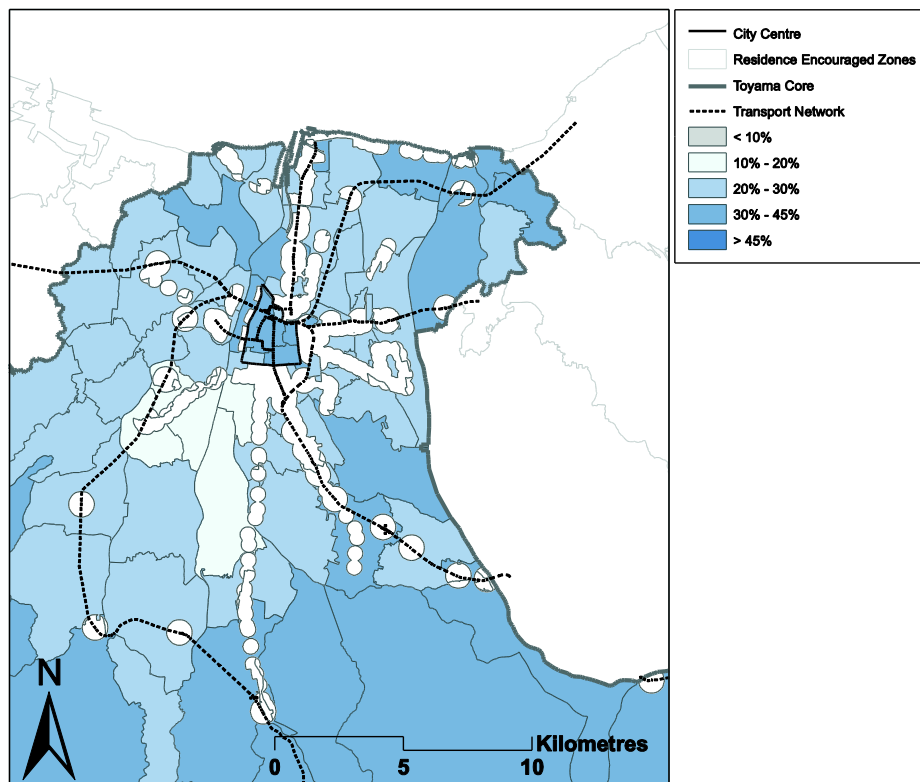
図 6.3. 富山大都市圏の総人口に占める高齢者人口の割合 2001年、2011年



Note: The square shows the city centre of Toyama, which has been enlarged in 図 6.4

出典: Based on data provided by Toyama City; OECD calculations on functional urban area. For statistical sources, please see Annex 1.A1.

図 6.4. 富山都心及び居住推進地区の高齢者人口



出典: Based on data provided by Toyama City.

比率を、2012年の31%から2025年までに42%に引き上げることを目指している。中心市街地及びREZに高齢者が、都市核の他の部分に比べてかなり多く集中している(図6.5)。このことは、2012年から2013年にかけて都心に移住した高齢者の割合と総数の両面で当てはまる。大都市圏の移住の流れに関するデータからは、あらゆる年齢層が、富山市の都市核や後背地からREZに移住していることが明らかになった。2012年から2013年にかけてREZに移住した高齢者の割合は13.4%となっており、REZの域外に移転した高齢者(11%)よりわずかに多くなっている(表6.2)。

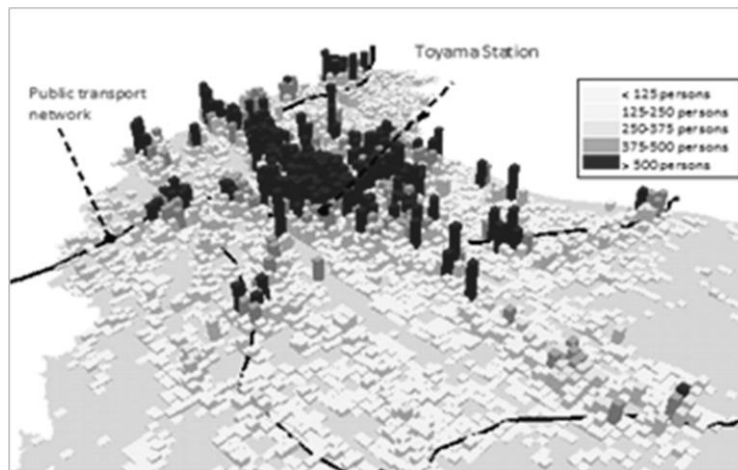
表 6.2. 富山市及び居住推進地区の人口 2000年、2013年

	人口 2000年	人口 2013年	高齢者の人口(総人口に占める割合%) 2000年	高齢者の人口(総人口に占める割合%) 2013年
富山市	322 676	420 546	59 862 (18%)	110 610 (26%)
居住推進地区	x	158 538	x	44 379 (28%)

Note: x: not applicable.

出典: Based on data from Toyama City (2014).

図 6.5. 富山市の中心市街地における250mメッシュ当たりの高齢者人口 2012年



出典: Based on data provided by Toyama City.

経済成長

富山市は、富山県と北陸地方の経済成長のエンジンである。豊かな資源と海へのアクセスの良さに恵まれ、化学産業と機械産業は富山の経済活動の原動力となってきた。富山市の製薬産業は17世紀までその起源を遡り、1950年代の富山の経済成長を刺激した(富山市, 2009)。1950年以前は、市の港湾区域に設置されたいくつもの工業団地の成功がこの拡大を支え、製造業と化学産業の発展を通じて市の経済成長の太宗が生み出された。1990年代以降は、さらに28の工業団地が開発され、特にハイテク企業やインキュベータ・オフィスを対象に、工場移転が推進された(富山市, 2014)。

富山における最近の経済成長は、日本の経済成長と密接に結びついている。国内外における経済不況の影響を受け、2008年から2009年にかけて富山市は景気低迷期を迎え、2010年には景気回復を果たしてGDP成長率2.1%を達成した(富山市, 2014)。経済回復の恩恵を特に受けたのは製造部門であり、機械工学産業と化学工業が成長を遂げた。基盤の強い富山市の製薬産業は、環境保全、バイオ、情報技術を含む新産業の拡大を促した。観光業と農業も、市の経済において重要な役割を果たしている。2015年春の新幹線の延長により、富山市と国内経済との結びつきは近々変化を遂げることになり、今後の経済成長は注視に値する。

富山市の財政見通しは明るい。市の2011年度財政分析結果から、近年堅実な経済成長を遂げていることが明らかになった。市の主要財政指標は、地方自治体の財務管理に対する国の基準内に収まる(富山市, 2014)。例えば、2011会計年度の実質公債費比率(借金に対する返済金額)と、将来負担比率(支払義務により説明される金額の標準財政規模に対する比率)は、いずれも全国平均を下回った。

富山は第一次産業部門が比較的大きく、2010年における市のGDPに占める割合は9.4%であった。全国平均では1.1%であった(Japan National Statistics Office 2012)。富山の後背地には、特に米作に適した平坦で肥沃な土地が広がっており、2011年には稲田は市の耕地面積の94%を占めていた。米生産は富山の第一次産業の生産高の70%を占め、それ以外は野菜と食肉生産が占めている。富山の第二次産業部門も、GDPの36%の割合を占め、全国平均の26%よりも高い(Japan National Statistics Office, 2012)。これは、富山市の長い歴史をもつ製薬業が原動力となっているが、近年では富山大学、富山大学和漢医薬学総合研究所、富山県薬事研究所をはじめとする研究機関との連携により、その成長の可能性が增強されている。

高齢化の課題

富山市は、高齢化と人口減少が、市の経済と暮らしやすさに根本的な課題をもたらすと認識している(OECD, 2012)。都市形態、インフラネットワーク、産業構造の刷新を含め、社会経済的な基礎を再構築することが緊急な優先課題である。

経済的課題

富山市は、労働人口の縮小による税収減と、薬や医療などの社会保障費の増加を見越している。インフラの維持と公共サービスの提供は、市郊外での無秩序な開発が続いた場合は、特に市の財政を圧迫することになる。都市スプロールを避けるために都心部への人口流入が必要である。

富山における労働力人口の減少は、熟練労働の需給に影響を与える。他方、富山は人口流出の大部分を占める若年世代をつなぎ止めなければならない。高齢者や女性の労働者を増やすことにより、市の労働力にかかる圧力を緩和できる可能性もある。

社会的課題

富山市は地域社会の中に緊密なネットワークができています。その理由は、自治会への参加率の高さにあると考えられる。こうした組織は、古くから地元町内での相互支援をとりまとめ、市政府と市民との意思疎通を円滑にしてきた。ところが、最近では若年者人口の流出によって、確立された近隣地域における地元コミュニティのネットワークが希薄化

し、高齢者の増加によってそれがいっそう進んでいる。若い住民の参加が乏しく、近隣での日常的な交流が減ることで、コミュニティ活動の頻度も減少するため、住民間の絆の維持が難しくなりつつある。この状況が特に課題になるのは、一人暮らしの高齢者が、冬場の厳しい気象条件下で、屋根の雪下ろしや道路の除雪に肉体労働が必要な時に、助けが得られなくなることである。

地域内の歩きやすさ、地域サービスへのより良いアクセシビリティは、高齢者が活動的な生活を維持するために不可欠である。過去 40 年間で自家用車への依存が増え、鉄道やバスの乗客数は減少している。高齢市民の 55% が公共交通機関の利用できない区域に住んでいるため（富山市, 2014）、運転できない高齢者にとって社会サービスを利用し、地域活動へ参加することは困難である。

政策取り組み

コンパクトシティ政策

富山市総合計画(2007-16)には、コンパクトシティと効率的な公共交通ネットワークに対する全体的なビジョンが示されている。その中心となる概念は、自家用車を自由に利用できない市民の移動可能性を強化するように設計された都市構造である。コンパクトな開発へのビジョンは、「環境未来都市計画」(2012)にも明記され、都市経営をより効率的にする「公共交通を軸としたコンパクトなまちづくり」を基に、2050 年までの持続可能な都市経営をめざすことが示されている。これによって、税収減や、医療や介護など社会保障費の増大による財政難を軽減することが期待されている。

富山市のコンパクトシティ政策は、都市形態、住宅、交通、土地利用、保健医療の諸政策を利用する政策分野を水平統合した、部門横断的かつ包括的な政策の枠組みみとなっている。

- トラム路線の開発は、早期段階で富山のコンパクトシティ政策に寄与した政策の一つであった。第一に重視した点は、都心部での環状トラム路線の建設により、様々なサービスの提供とアクセシビリティを全体として向上させることにあった。この政策を可能にしたのは、既存の土地利用政策を見直し、革新的な所有・運営システムを採用したことであった。現在の計画は、公共交通ネットワークを拡大するよりも、既存のバス・鉄道路線の停留場や駅の数を増やすことを目指している。
- 居住推進地区(REZ——鉄道駅から 500 メートル圏内又は運行本数の多いバス停から 300 メートル圏内と定義)は、公共交通が利用できる地域での人口増加を目指している。富山市は指定された地区内での集合住宅の建設や住宅購入に助成することで、REZ への移転を奨励している。この政策によって REZ 内へ市民の移住が実現し、高齢者の自立と基本的サービスへのアクセスを含め、移動可能性の向上に成果をあげている。
- 富山市は投資を都心に集中させ、公共空間、商業ビル、集合住宅の建設や、不動産の取得を奨励している。建設会社がコンパクトなまちづくりという目標を追求し、一戸建て住宅ではなく集合住宅の建設を支持するインセンティブとして、補助金は効果的な手段となっている。
- 都心では、休憩施設だけでなく、介護予防施設も社会的交流の場を提供している。市はさらに、遊休化した商業ビルから集合住宅へのリフォームも奨励しているほか、集合

住宅に医療・福祉施設を設けるための建設費を補助することにより、政策を推進している。

- 高齢者に対する公共交通運賃の割引制度が導入され、高齢者の外出を促している。この施策は、高齢者の健康維持・増進と社会的孤立の予防に有益である。
- 人口密度の低い地域でのサービスへのアクセスも改善している。具体的には、住民組織の協力を得て、コミュニティバスを運行している。この取り組みは、人口密度の低い地域に住む高齢者が、社会的つながりを保ち、市内の他所で行われている保健医療、社会的サービス、娯楽活動へのアクセスを維持するのに役立つ。

コンパクトシティ政策は、地方の雇用機会を増やして地価を高め、市の経済的持続可能性に寄与することが期待されている。富山市はこれによって、都市施設を整備し維持するための行政経費の低減につながると考えている。市全域の再活性化は、税収増に貢献することが期待される。コンパクトシティ政策の影響については、データの収集と評価によるさらなる研究が必要とされる。

経済

富山市は、新しい企業の誘致だけでなく、高齢者の経済活動を増進する政策も導入している。この政策は、労働力不足の危機を防ぎ、既存の産業クラスターの拡大を支援することによって、市の経済的持続可能性を支えることになる。高齢労働者の雇用を増加させるために、市は 61 歳から 64 歳までの高齢者を雇う事業主に対し、資金援助を提供している。「シルバー人材センター」は、高齢就業者と雇用機会を結びつける。こうした取り組みの結果、富山市で働いている 65 歳以上の高齢者の割合は、20%に達している(2010)。これは全国平均とほぼ同じ水準ではあるが、OECD の平均である 12%と比べると、富山の高齢者雇用の努力が大いに成果をあげていることを示している。

富山市は 2006 年に、農業に関心のある人を対象とした楽農学園を設立した。この名称には「農業を楽しむ」という意味があり、大変な肉体労働という従来の農業のイメージと一線を画し、農業経営や果物や野菜の栽培に新規参入者を呼び込もうという意図が込められている。楽農学園の狙いは、農業人口の減少と高齢化による熟練農業労働力の不足を少しでも解消することにある。楽農学園は、受講者が独自の農業活動を始めることを支援するとともに、農作業の訓練を提供することにより既存の農家の支援も行っている。学園が開校した 2006 年には、54 人が受講した。2012 年には 455 人の受講生が農業の指導を受け、1,395 人が営農サポート活動に参加していた。富山市は、家庭菜園用のスペースも提供している。2012 年の参加者の 85%は富山市民であり(2012)、そのうち 49%は 65 歳以上であった。

社会

介護施設に対する公的支援は、介護を回避又は低減し、年齢を問わず体を動かすことを促す予防対策に重点を置いている。こうした政策は、例えば高齢者の健康増進を支援する角川介護予防センターのような施設によって実施されている。小学校の跡地に作られたこのセンターは、健康増進活動や地域密着型の活動を提供している。センターの活動の大部分は予防ケアに着目しており、高齢者の移動能力の安定や向上を目的とした活動も含まれている。多くの水中運動やフィットネス運動が提供されているほか、専門の医療関係者による定期健診や、高齢者が参加できる地域活動も行われている。富山

市都心の別の小学校跡地でも、医療介護センターの新規設置プロジェクトが計画されている。このプロジェクトは、65歳以上人口の多い当該地域の高齢者にサービスを提供するだけでなく、若い家族にも子育て支援や教育機会を提供することが期待されている。

「高齢者の居住の安定確保に関する法律」の改正に基づき、高齢者の生活環境を改善するために「サービス付き高齢者向け賃貸住宅」も最近導入された(2011)。富山市は、建設事業コストと、同法に基づき家賃が減額された場合の減額分について、補助金を支給している。この施策によって、高齢者、障害者のいる世帯や子育て中の世帯、特別な配慮を要する世帯に対する賃貸住宅の供給が増加した。2014年12月現在、富山市はこうした賃貸住宅を740戸登録していた。

ガバナンス

富山市役所は、富山市の行政区分内に管轄区を有する富山県を除けば、唯一の統治機関である。富山大都市圏の都市核内には富山市以外の地方政府は存在せず、後背地にも6市町村が含まれるのみである。したがって、富山の統治機構は細分化していない。後背地の6市町村及び県庁と密接に連携すること、特に交通政策の影響範囲を拡大することによって、地域の水平的な政策統合に実現できる。

富山市は、新しい政策の効果を評価するために、いくつかの新たな指標に関するデータの収集に尽力してきた。例えば、市の人口についての社会経済的情報や、富山都市圏の空間分析が挙げられる。多くの地理空間(GIS)指標は、市が政策の進捗状況を計測し、追跡調査をするために役立つほか、全ての関係者に政策課題を目に見える形で提供することに資する。指標を収集し、それを空間的に見える化することは、市が地域での意見交換の場で、コンパクトシティ政策を提示し、市民の支持を確立する上で役立っている。

政策の特徴

- 富山市は高齢化を市の中心的政策課題として捕らえる。コンパクトシティ政策によって「アクセシビリティ」を改善しつつ、公共サービスのよりよい提供や持続可能な都市のマネジメントを実現しながら、この課題に対応している。
- 富山市はコンパクトな都市構造を目指すことにより、高齢者の自立的な活動を促し、全市民の暮らしやすさや都市の経済的な発展を実現しようとしている。コンパクトシティ政策は都市政策を中心に、交通、健康、住宅等の様々な政策分野と連携して共通の政策目的を目指し、都市の魅力や競争性の増進に貢献している。
- 富山市は有効求人倍率が高く、若年・ベテランの労働者を維持・確保する可能性に満ちている。富山市が高い生活の質を誇る点は、ビジネスの誘致やハイ・スキルの労働者を確保することに有益である。
- 富山市は、近隣地方政府との連携を増やすことにより、地域全体での政策の一貫性や規模の経済を享受することができるであろう。

参考文献

- Japan National Statistics Office (2012), *Japan Statistical Yearbook 2012*, available at: www.stat.go.jp/english/data/nenkan/back61 (accessed 15 November 2014).
- OECD (2014), “Metropolitan areas”, *OECD Regional Statistics* (database), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00531-en> (accessed 20 November 2014).
- OECD (2012), *Compact City Policies: A Comparative Assessment*, OECD Green Growth Studies, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167865-en>.
- Toyama City (2014), Responses to the OECD "Questionnaire for Sustainable Urban Development Policies in Ageing Societies".
- Toyama City (2012), FutureCity Plan, responses to the OECD "Questionnaire for Sustainable Urban Development Policies in Ageing Societies".
- Toyama City (2009), Industrial Promotion Vision 2009, available at: www.city.toyama.toyama.jp/data/open/cnt/3/6694/1/kogyoshinko.pdf.

第7章

横浜(日本)

本章は、横浜の人口動態と経済の概要を示した上で、現在横浜が抱える高齢化の課題について分析を行う。また、現在の政策のうち、特に環境未来都市計画などの長期ビジョン、成長分野育成ビジョン(成長が見込まれる分野を育成するための取組の方向性)、持続可能な住宅地モデルプロジェクト、社会福祉サービスに関する政策等について分析する。

横浜市の背景

横浜市は東京大都市圏内の人口の約 11%、日本の総人口の 3%を占めている。横浜の GDP 成長率は、2002 年度から 2007 年度にかけて安定して上昇し 3.5%に達した後、経済危機を受けて 2009 年度には-3.7%に下落した。GDP 成長率は 2010 年度に 3.0%、2011 年度には 2.1%と再び回復した。横浜の失業率は比較的 low (5.7%)、男性 (6%)と女性で(4.7%) 差がある。横浜は神奈川県 of 県庁所在地で、市長と市議会によって統治されている。横浜市は 18 の行政区から成り、各区から選出された議員で市議会が構成されている。

表 7.1. 横浜市の概要

総人口 ¹	東京大都市圏の人口 ²	総人口に占める 65 歳以上の人口割合 (%) ¹	東京大都市圏の総人口に占める 65 歳以上の人口割合 (%) ²	総労働人口に占める高齢者労働人口の割合 (%) ¹	GDP 成長率 ¹	部門別 GDP ¹
3 703 258 (2014)	34 136 258 (2011)	22.1% (2014)	20.2% (2011)	5% (2010)	2.1% (2011)	一次産業 0.1% 二次産業 16.9% 三次産業 83.1% (2011)

Note: The entire area of Yokohama City is included in the Tokyo metropolitan area.

出典: 1. Based on data provided by Yokohama City. 2. See Annex 1.A1. in Chapter 1.

人口動態の推移

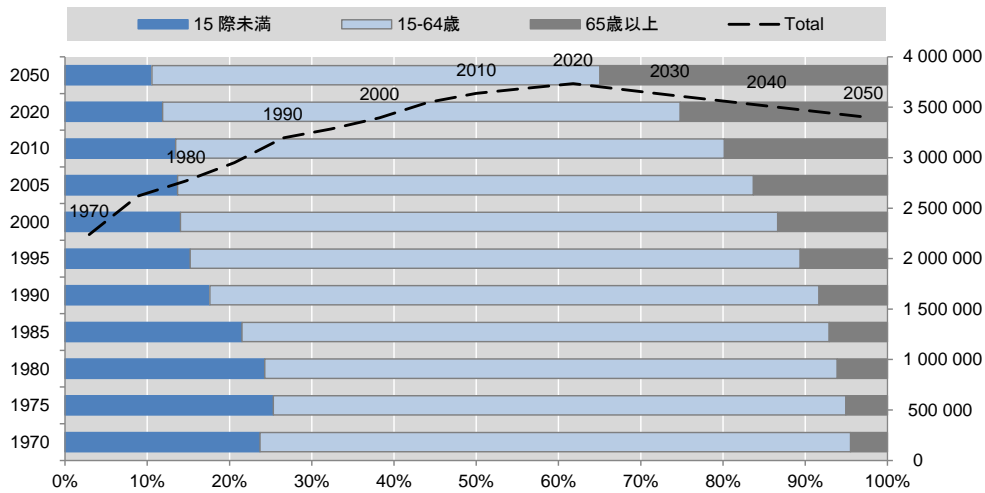
横浜の人口は、過去 60 年間増え続けている。1951 年に約 100 万人であった人口は 1970 年から 2010 年にかけて、年平均 1.2%増加し、2014 年には 370 万 3,258 人に達した。高齢化率は、1970 年の 6.8%から 2014 年には 22.1%に増加した。出生率は 1970 年の 22.7%から 2010 年には 8.4%に落ち込み、平均寿命は男性が 80 歳、女性が 86 歳となった。人口の自然増加率の低減と、市への人口流入による人口増が僅かであることから、2011 年と 2012 年には過去最低の人口増となった。

横浜市の推計では、2019 年に総人口はピークに達し、その後減少していく。高齢者の数は増加し続け、2025 年には人口の 26.1%を占めるようになる。生産年齢人口は、2010 年の約 244 万人から 2020 年には約 235 万人に減少することが予測されている (図 7.1)。

人口の流入と流出

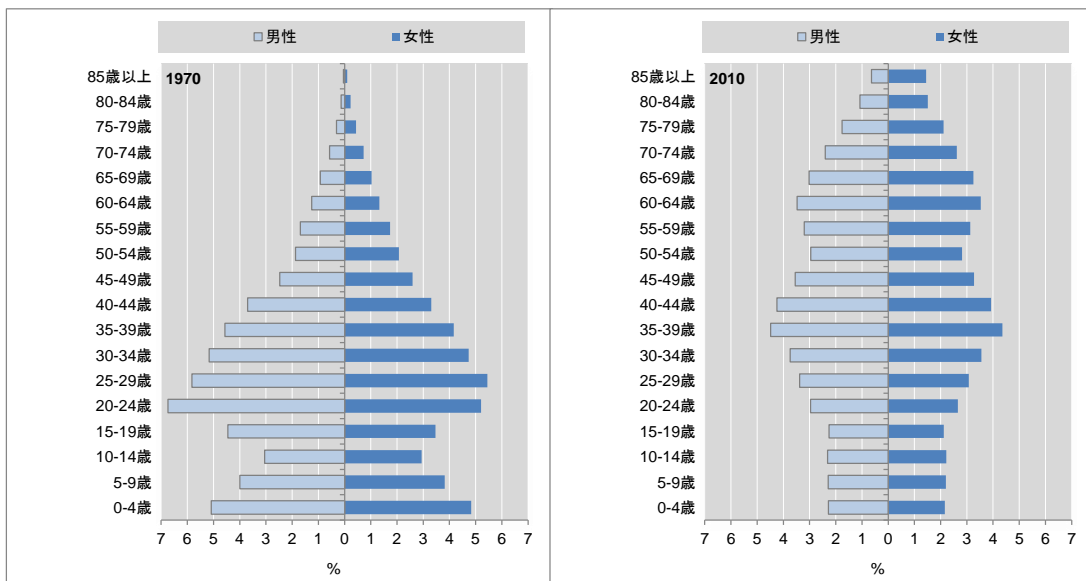
横浜は、東京大都市圏への移住が盛んに行われたことを受け、1980 年代後半まで多数の人口を継続して受け入れていた。1995 年以降、人口流出入は大きな変動を示した。日本のバブル経済崩壊以降、横浜は 7,667 人の純人口流出に低下した(1995)が、その後の 10 年間で回復し、2010 年の純人口流入は 2,241 人であった。他方、市の人口構造における高齢者数と高齢化率は、増加を続けた (図 7.2)。

図 7.1. 横浜市の人口動態の変化 1970~2050 年



出典: Yokohama City 2020 forecasts.

図 7.2. 横浜市の人口構造 1970 年、2010 年



出典: Based on data provided by Yokohama City.

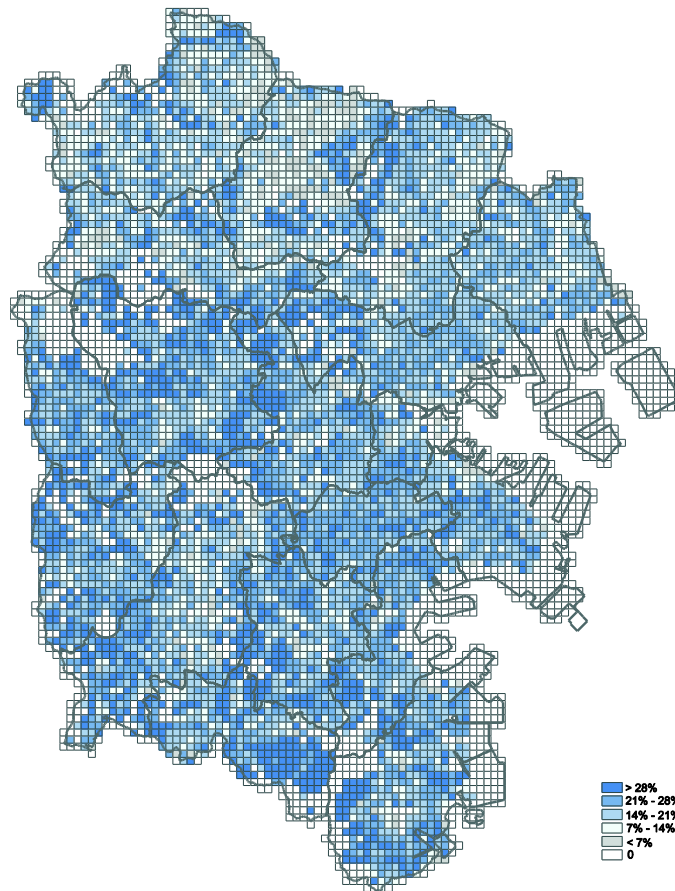
地理的人口分布

横浜の 18 区の人口構造は区によって大きく異なり、例えば 2014 年には高齢化率では都筑区の 15.4%から栄区の 27.6%まで開きがある。1960 年までに都市化がかなり進んでいた市の南東部は、中心部と同様に高齢者の集中が多い(図 7.3)。高齢者人口は、市郊外の大規模住宅地(LRD)にも集中している。LRD は、500 戸以上から成る集合住宅と定義されており、主に 1970 年代に開発された。2010 年における LRD の高齢化率(31%)は、市の平均(20%)を上回っている。横浜の人口は 2000 年から 2010 年にかけて

て 7.6%成長したが、LRD では高齢化率が高く、人口流入が少なかったために、17.9%減少した。

市の昼間人口の数値から、定住市民以外の人々の増加を推進する横浜市の施策が分かる。2010年の場合、平日には 41 万 298 人が横浜に通勤・通学していたが、これは夜間人口の 11%に相当する。このことから、横浜の政策の影響は、他の自治体の高齢者を含め、住民登録している市民以外にも及んでいることがうかがえる。高齢労働者のうち、他の自治体から通勤する者の割合は男性で 16.0%、女性は 6.5%となっている。この状況は、市と通勤圏の経済成長にも寄与している(2010)。

図 7.3. 横浜市における高齢者の人口集中(250m メッシュ)



出典: Based on data provided by Yokohama City (2014).

経済成長

1950年代以降、横浜は鉄鋼、機械、化学工業をはじめとする重工業が湾岸地区(京浜工業地帯)に高度に集中し、日本の経済成長に多大な貢献を果たしてきた。1980年代以降は工場がアジア諸国に移転し、2011年度には、第三次産業部門が横浜市のGDPの83%を占めるようになっていた。バイオテクノロジー、ライフサイエンス、ITは横

浜の第三次産業部門の基幹産業である。横浜市は、2011年に国際戦略総合特区、2014年には国家戦略特区に国から指定された。これらの特区は、革新的な医薬研究などのライフイノベーション部門において、先端研究や開発を行う大学や研究所を特に集積・連携させている。こうした特区指定は、国内外の投資を引き寄せる横浜の能力を大きく後押し、国全体のGDPに対する市の貢献を拡大する可能性がある。なお、市の経済への貢献はわずかであるとはいえ、第一次産業が2002年度から2011年度の間、5%成長した点は注目に値する。

横浜では第二次大戦後に急速な都市化が進んだため、都市スプロール、インフラ整備不足、環境破壊など、生活環境を劣化させる負の影響をともなった。横浜は1965年に、こうした問題を克服するための六大事業として、1)都心部強化、2)金沢地先埋立て、3)港北ニュータウン建設(都心部から12km)、4)地下鉄整備、5)高速道路整備、6)ベイブリッジの建設を発表した。これらの事業は、経済成長を根底から支えることに加え、市民の生活の質を高めることを目的としていた。ニュータウン建設事業は、県、国の住宅公団、民間セクター、地権者などと協力して実施された。港北ニュータウンの後、横浜北東部において主に鉄道路線沿いに約20のニュータウン事業が進められた。

高齢化の課題

横浜は、環境・経済・社会という持続可能な成長に関する3分野について、それぞれ一連の課題を認識してきた。こうした課題の重要さは、高齢者が急増する超高齢社会において人口減少が進むことによって、いっそう増幅される。

経済的課題

横浜市は、生産年齢人口の減少を主要な課題とみなしている。生産年齢人口の減少は、市民税収入の低下等をはじめ財政面で将来に不安を与え、市の経済的な活力を危うくする可能性がある。市税収入の40%を占める個人市民税は、2024年までは増加するが、その後減少すると予測されている。これは、横浜の現在の人口構造の大きな部分を占める30~40歳の年齢層が、今後20年で40~50歳という高所得の年齢層に移行することと関連している。この年齢層は2024年以降退職し、市民税の減少傾向をもたらす。横浜市民の37.6%は他の市町村に通勤・通学していることを考えると、個人市民税収入の推移は、他の自治体の経済動向にも依存するといえる(Statistics Japan, 2010)。

横浜市の財政は、経済的困難により支援を必要とする高齢者に対しての、歳出増によって圧迫されることになる。2009年から2013年にかけて、生活保護を受給する高齢者数は33%増え合計2万8,004人になった。一人暮らし又は配偶者と二人暮らしの高齢者数の増加に伴い、高齢者に対する経済的支援は、きわめて重要になりつつある。

高齢者の雇用に関する大きな課題は、一月当たりの労働日数が限られていることである。一般的には、仕事がシルバー人材センターを通じて提供されるため、1月当たりの就業日数が、10日未満、1週間当たり20時間未満となっている。この状況は、65歳を過ぎても就業を続けようという意欲ある人々の経済的自給自足を危うくしかねない。さらに、高齢者が進んで引き受けようという仕事と、提供される仕事の種類の間に乖離がある。横浜市は、高齢労働者と雇用主を引き合わせる取り組みの改善が、必要だと考え

ている。2013年には、高齢の求職者数と、採用者数の差は、業種によって10%から40%もある。

インフラ投資のための政策は、維持への投資を含め、高齢社会における課題を深刻化させる。初期投資時から40～50年後に問題となるインフラの老朽化も、市にとって財政的課題である。老朽化するインフラには、1985年以前に開発された郊外の住宅地、道路、公共施設や交通網が含まれる。インフラ投資には長期的な視点を要するため、インフラの維持と更新は、将来の人口構造に基づいて慎重に計画されなければならない。

社会的課題

高齢化は、社会の絆の弱力化や地域の結びつきの希薄化をもたらす。このことは、高齢者の大部分が独居又は夫婦世帯で暮らしているLRDに特に問題となる。LRDにおいては、地域の交流が減り、社会の絆や地域内の連帯が薄まり、社会的孤立が高まっている。高齢者単身世帯の割合は、市内全体(16.7%)よりもLRD(28.8%)が大きい。とりわけ深刻な例は、独居の高齢者が自宅でだれにも気づかれず亡くなる事例である。高齢者の孤立は、2011年東日本大震災で明らかになったように、高齢者の自然災害への脆弱性も高める。空き家数の増加も、地域の活力を弱める。

横浜の高齢者は、徒歩(33%)や自家用車(25%)の利用よりも、公共交通機関(33%)を利用する機会が多いといえよう。しかしながら、1995年から2010年にかけて、全世代における公共交通機関の利用者数は、15%減少した(横浜市2014)。それにとまなうバス料金収入の減少は、高齢者の移動可能性に不可欠なバス路線の維持にあたっての課題となる可能性がある。

在宅での医療サービスや社会保障サービスを求める者の数は増えている。この状況は、高齢の住民が住み慣れたところで老後を過ごしたいというニーズにより、在宅看護と在宅介護をともに受けることを望む傾向が高まっている結果である。2006年度から2013年の間に、要支援であっても在宅生活を選ぶ高齢者の割合は58%から63%に増えた。同期間は、家族以外による介護及び在宅看護を受け入れる割合も、48%から53%へと増加した。

横浜市は、生産年齢人口よりも高齢者のほうが、公的住宅の需要が高いと想定し、課題認識をしてきた。市は現在、合計3万1,462戸の公的住宅を提供しており、このうち1万8,406戸は高齢者が居住している。この数は、高齢者人口の8.1%に相当する。市は新築の公的住宅を増やすのではなく、民間の土地所有者が開発した賃貸住宅を、高齢者向けサービスを利用できる公的住宅として提供することによって、需要に応えることを目指している。

政策取り組み

ビジョン

横浜市は、高齢者の健康増進と疾病予防を促進しようとしている。市の長期ビジョンなどのいくつかの計画には、あらゆる年齢の市民を対象とした包摂的取り組みの考えが表明されている。内閣官房の推進する「環境未来都市」に選定された横浜市は、環境未来都市計画(2012)において、将来に向けた方針と、それを達成するための具体的な政策手段の概要を説明している。この計画には、低炭素で途切れないエネルギーのネット

ワークや医療・介護など市民生活を支えるネットワークの構築など、市民の生活の質を向上し、横浜の自然環境を最大限活用するための将来像が示されている。同計画は、成長産業の創出と文化芸術の発信も奨励している。2006年、横浜は2025年までの市のビジョンを示した「横浜市基本構想」を策定した。2014年12月に発表された「横浜市中期4か年計画」(2014-2017)は、「誰もが安心と希望を実感でき、人も企業も輝く横浜」となることを誓っている。同計画は、中長期の課題解決に向けたまちづくりの戦略と主要な政策分野を4つの視点から整理した36の政策目標の達成を目指している。

「横浜市都市計画マスタープラン」(2013)には、人口減少と高齢化に対する戦略的取り組みが示されており、集約化された都市形態、鉄道駅を中心としたコンパクトな都市地域開発、人にやさしいまちが提案されている。都市計画マスタープランは、福祉サービスの提供を含め、インフラと住宅地区の開発に民間セクターを巻き込むことを提案している。都市開発に民間投資を関与させることによって、老朽化した建物の再開発や再利用が期待される。2013年の都市計画マスタープランは、居住地域の発展における市民の関与と積極的な参加を明確に求めている。市は計画段階で市民からの意見を募り、説明会を開いて、市民の意見を反映した計画を策定している。

2011年の東日本大震災は、防災・減災と災害時の効果的な支援策の提供の重要性に対する意識を高めた。横浜市地域防災計画(2012)は、市、企業、全世代の市民に対してそれぞれの責務を定めるとともに、特に災害時要援護者対策の見直しを行っている。この計画は、「誰もが住みたい、住み続けたい、住みやすい都市」になるという、市の中心的価値観を描き、自助・共助・公助を推進している。

産業と雇用

横浜は、グローバル化と超高齢社会の時代における市の経済活性化を目指し、総合策を策定した。2014年に策定された「成長分野育成ビジョン」は、2025年を見据え、市民の高い生活の質を支える経済の持続可能な発展の実現を目指している。三つの育成分野は、1) 環境・エネルギー、2) 健康・医療、3) 観光・MICE(企業等の会議(Meetings)、企業等の行う報奨・研修旅行(Incentive travels)、国際機関・学会等が主催する総会、学術会議等(Conventions)、イベント・展示会・見本市(Exhibitions))である。国の年間経済成長率の目標2.1%に対し、この取り組みは年齢を問わず全ての人の経済活動と雇用機会を増やし、市の経済を支え、予測される税収減を補うことが期待されている。横浜市はまた、市内企業の90%以上を占め雇用に大きな貢献をしている中小企業の振興も行っている。

京浜臨海部のライフサイエンス分野は、日本政府から「京浜臨海部ライフイノベーション国際戦略総合特区」に指定され、最先端研究が推進されている。この「特区」は、産業クラスターの創出を円滑化し、市の経済成長と国際競争力を後押しすることが期待されている。市が注目しているのはライフイノベーション関連の産業と研究開発に焦点を当て、国内外に広がるネットワーク形成を形成して産業開発を加速化させることである。横浜市及び市内民間企業は政府に対し、革新的な医薬品・医療機器の研究開発と健康関連産業の創出に対する障害を取り除くための一定程度の規制緩和などを働きかけている。市は、市内民間企業に対する規制緩和と財政支援についても、政府と協議してい

る。ライフサイエンス関連の企業や研究機関に力を入れることにより、熟練高齢労働者を必要とする雇用を増やし、市の労働年齢人口増に貢献できるだろう。

シルバー人材センターは、高齢者向けの仕事と社会活動の提供に貢献してきた。横浜市はその役割の重要性を認識し、パートタイムや短期仕事での高齢労働者の雇用可能性を改善するプログラムの 2013 年策定につながった。

生活環境

「持続可能な住宅地モデルプロジェクト」は、郊外の住宅地を再活性化するために開始された。プロジェクトは市内 4 カ所の異なる特徴を持つ地区をモデル地区とし、その地区で創出される成功事例とビジネスモデルを市内の他地域に拡大することを目標としている。地域経済の活性化を促すためには、この仕組みへの民間部門の参加は不可欠である。また、高齢者を含め、市民の地域活動への参加も奨励している。例えばモデル地区のひとつ「たまプラーザ駅北側地区」のモデルプロジェクトでは、1960 年代にこの地域を開発した民間企業である東京急行電鉄との協働により、医療、福祉、子育ての連携サービスを誘導して商業活動を同じ複合ビル内で一体化させるなどの仕組みによって、地域コミュニティの活性化を進めようとしている。高齢者に自宅近くでサービスを提供できる「コンパクトシティ」の実現である。市は新たな規制緩和を実施することで、民間企業の力を借りてこうしたサービスの統合をできるようにしている。本プロジェクトは、高齢市民に既存の自宅で暮らし続けられるよう促している。残りの 3 地区も同様の原則に沿って指定され、高齢者のサービスに対する需要の変化に直接対応するという方針で展開されている。

「よこはま多世代・地域交流型住宅整備プロジェクト」は、高齢者向け住宅にさまざまな世代が交流しながら生活し、ケアの必要性に関わらず高齢者が自立した生活ができるようにするために創設された。この事業は、高齢者の社会的孤立のリスクを減らし、地域の中で高齢者向けの活動を推進するものである。

「地域交通サポート事業」は、高齢者などに適正な水準のバスサービスを提供するために開始された。この事業は、特に十分なバス路線のない地域において、地域活動に密接に結びついた交通手段を導入しようという地域コミュニティの率先した取り組みに応えるものである。また、敬老特別乗車証事業は、高齢者の移動可能性を促進し、市民と地域コミュニティのネットワークを強化することも目指している。

社会

高齢者に対する社会福祉サービスの提供は、重要性を増している。高齢期に入っても自宅で生活することへに高齢者の関心が高まっていることから、市は「サービス付き高齢者向け住宅」の提供や、高齢者が健康的でいきいきと生活するための支援などにより対応している。市は地域コミュニティにおける包括ケアの重要性を認識し、在宅における医療と介護の連携を重視してきた。横浜市が設置する「地域ケアプラザ」は、この考え方の実現を目指したもので、福祉や保健に関する専門家を配した地域の相談窓口としても機能している。市は、このような活動に従事する非営利団体も支援している。例えば、NPO 法人「お互いさまねっと公田町団地」は、老若問わず住民への健康活動や地域参加活動を提供している。区の福祉保健センターも、高齢者の健康づくりや見守りに貢献している。

早期に健康問題を発見するために、予防衛生も推進されている。「特定健診・特定保健指導」は、40歳以上の市民に定期健診を促している。老人福祉センターも、健康増進と近隣住民間の社会の絆の強化という目標を達成している。さらに市は、「よこはまウォーキングポイント事業」を通じて、健康寿命日本一を目指している。この事業では、市民の健康増進と同時に、自動車を使わず徒歩を奨励することによって、毎日の移動によるCO₂排出量も削減することが期待されている。

「中期4か年計画2010～2013」は、若い家族を市に定住することを目指し、子育てや地域での暮らしを推進する政策を打ち出している。この計画は、全年齢層の健康増進を掲げる一方で、市の全体的な政策課題の中でも高齢化政策を優先順位の上位に定めている。若年世代を対象にした成功例の一つは、市内の保育所待機児童ゼロを目指す試みが、総合的な政策によって達成されたことであった。これは、「女性が仕事と子育てを両立し、未来の経済の主役になれる」場所になるための市の取り組みのなかで、重要な布石となった。

ガバナンス

市の目標に関する政策の立案と実施や、超高齢社会に対する市の将来ビジョンの策定には、市役所の二つの部局が不可欠となっている。温暖化対策統括本部と、市の政策の包括的な調整を担当する政策局である。温暖化対策統括本部は、個々の政策を担当する局が民間セクターや他の関係者と協力して策定した多様な事業・取組を含む環境未来都市計画を実施するに際し、包括的な役割を担っている。

横浜市は、さまざまな当事者間で活動を調整するために、地域の代表や専門家を含む利害関係者の会議を開いている。持続可能な住宅地モデルプロジェクトのモデル地区の一つである洋光台駅周辺地区は、横浜市役所、神奈川県庁、UR都市機構、地元住民と定期的に会合を持ち、子育て家庭と高齢者両方への多世代近居に対する各主体の取り組み方針や進捗状況を調整している。

政策の実施において、民間部門の参加は不可欠である。持続可能な住宅地モデルプロジェクトは、当該プロジェクトの内容と地域社会の機能について、市と各地区の民間開発事業者間で、これらのモデル地区の範囲と共同で行う取組についての協定を交わしたうえで展開されている。こうした官民連携の下、サービスに対する市民のニーズや要求が住宅地の再生に直接組み込まれるように、計画段階から市民が参加している。少子高齢化の進む郊外の住宅地を再生し、活性化するために、業界、学术界、公共部門と民間部門、地域住民、大学等の各主体間の連携が促されている。

政策の特徴

- 横浜市は、高齢化を持続可能な成長の中心的課題として戦略を立てている。高齢化が経済成長にもたらす影響を十分に把握し、経済成長のための戦略の一環として高齢化を捕らえている。
- 暮らしやすさや経済的発展を重視して、各分野において高齢化対応のための政策を実施し、これによって都市の魅力や競争力の増進に貢献している。

- 既存住宅地の再活性化における民間部門との連携に取り組み、高齢者のニーズに対応しつつ、高齢化についての認識を高め、市としての政策課題の実現に市民の力を集結させている。
- 首都圏内の最大の基礎自治体として、横浜市は周辺自治体との政策連携等を行うことができる。これによって、市内に在住しないが同市を生活圏とする高齢者をも検討の範疇としていくような方向性も重要である。

参考文献

- City of Yokohama (2014), Responses to the OECD "Questionnaire for Sustainable Urban Development Policies in Ageing Societies".
- City of Yokohama (2013), *Urban Master Plan*, available at: www.city.yokohama.lg.jp/ondan/english/pdf/initiatives/master-plan-of-yscp.pdf.
- City of Yokohama (2012), FutureCity Initiative Planning, available at: www.city.yokohama.lg.jp/ondan/etc/pdf/eco-panphlet-eng.pdf.
- OECD (2013), "Metropolitan areas", *OECD Regional Statistics* (database), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00531-en> (accessed 30 October 2014).
- Statistics Japan (2010), "2010 Population Census of Japan", Official Statistics of Japan for the 2010 National Census, Population and Basic Statistics, Ministry of Internal Affairs and Communications, <http://www.stat.go.jp/english/data/kokusei/> (accessed 20 October 2014).

第8章

リスボン(ポルトガル)

本章は、リスボンの人口動態と経済の概要を示した上で、現在の高齢化の課題について評価を行う。また、「リスボン 人々のための都市」(長期ビジョン)、「社会的権利アクションプラン」、都市再生のための投資プログラム、「歩行者のための歩きやすさ計画」、パートナーシップ・取り組みをはじめとする現行の政策対応について考察する。

リスボン市の背景

リスボンはポルトガルの首都であり、国の経済の原動力として国内総生産(GDP)の37%に貢献し、国の労働力人口の29%を擁している。市の人口は、主に市外への移住により、1980年代以降減少の一途を辿っている。リスボンは選挙で選ばれた市長と16人の評議員による市評議会と、評議会の活動を監督する選挙で選ばれた市議会とによって運営されている。リスボンは下位行政区である24のフレギジニアに分かれている(2012年11月までは53あった)。ポルトガルの地方政府では最小レベルにあたるフレギジニアは、一定程度の政治的自立を有し、選挙で選ばれた代表がフレギジニア執行委員会(*junta de freguesia*)を構成して行政を行っている。フレギジニア執行委員会は、執行委員長、財産管理者、書記及び他の議員によって構成された執行機関で、執行を監視する議会の議員の中から選ばれる。

表 8.1. リスボン市の概要

総人口 ¹	リスボン大都市圏の人口 ²	総人口に占める65歳以上の人口の割合(%) ¹	リスボン大都市圏の総人口に占める65歳以上の人口割合(%) ²	総労働人口に占める高齢者労働人口の割合(%) ¹	GDP成長率 ¹	部門別 GDP ¹
552 700 (2011)	2 818 338 (2011)	24% (2011)	18.2% (2011)	6.7%	-1.1% (2011)	一次産業 0.4% 二次産業 16.1% 三次産業 83.6% (2011)

出典: 1. Based on data provided by the city of Lisbon. 2. See Annex 1.A1. in Chapter 1.

人口動態の推移

リスボンは、ポルトガルの経済成長と地方から都市への移住の結果、1950年代から1960年代に人口が増加した。リスボンの人口は、1981年に81万人でピークに達した後は減少に転じ、2011年には55万2,700人となった(Statistics Portugal, 2011a)。この間に、リスボン市外(リスボン大都市圏内を含む)の人口は増加した。リスボンの人口流出と、出生率及び死亡率の低下により、リスボンの高齢者人口割合は1960年の9.3%から2011年には24%に2倍以上増加し、ポルトガルの全国平均である20%を4%上回った(2011)。

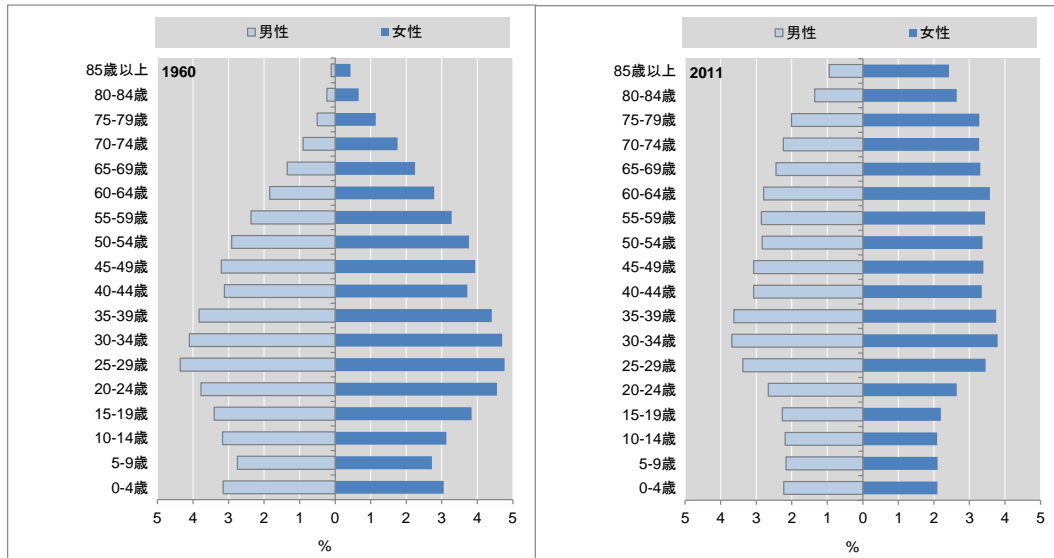
リスボン市は、移住数と出生率の異なる水準を考慮した4つの人口シナリオを想定している。最も可能性の高いシナリオは、2021年の予測期間内に人口が安定すると想定し、リスボンの総人口は2016年までわずかに増加した後、2021年までに現状レベルに戻るとしている。現在の経済危機によりリスボン市への純人口流入がマイナスになったことが影響している。

人口の流入と流出

リスボンでは、過去30年間に人口流出が流入を上回っている。この主な要因は、リスボン大都市圏の他の自治体に労働年齢人口が移住したことにより(Statistics Portugal, 2011a)、特に、住宅価格がより手ごろなリスボン行政市外に居住する傾向にある若い家族の影響が大きかった(City of Lisbon, 2014)。このため、リスボンの人口は、高齢化が加速した(図 8.1)。リスボンへの移住者の27%は、主にブラジルをはじめとする外国から

の移住者であった(2005-11)。最近は、若年移住者(主に学生)が、市中心部の歴史地区に移住する例が見受けられる(City of Lisbon, 2014)。

図 8.1. リスボン市の人口構造 1960年、2011年



出典: Statistics Portugal (2011a), Census 2011, http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=censos2011_apresentacao (accessed 15 October 2014).

地理的人口分布

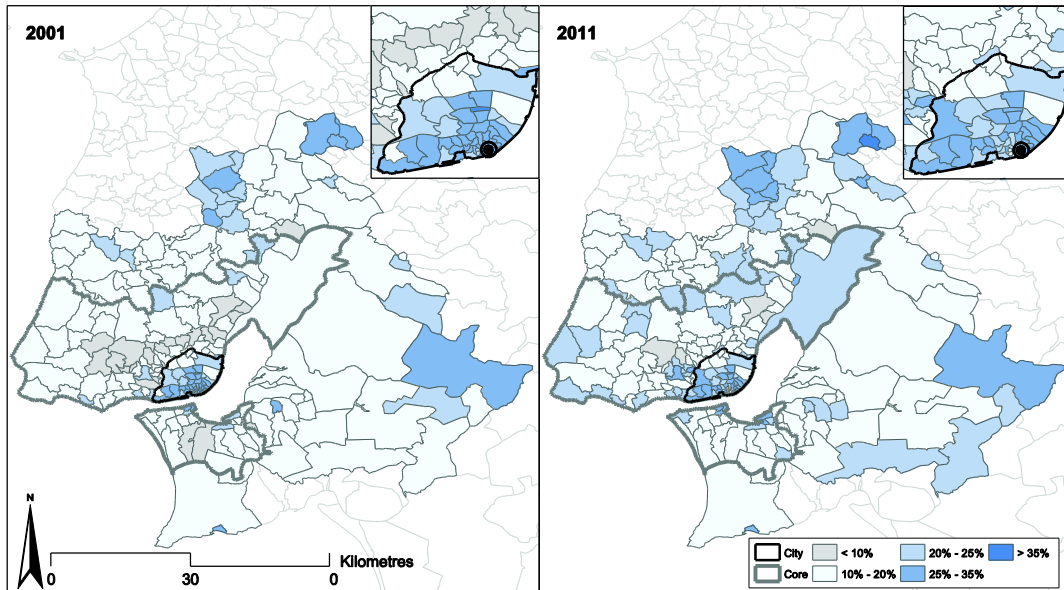
高齢者人口の分布は均一ではない。2011年における高齢者の人口割合は、シャルネカ・フレギジーアの16%から、サンティアゴ・フレギジーアの34%まで幅がある(Statistics Portugal, 2011a)。平均年齢は、市の53フレギジーア(2011年の区割りに基づく)のうち42で上昇している一方、特に市中心部の歴史地区のフレギジーアでは逆の傾向が生じている(図 8.2)。市の郊外に向かって高齢人口割合が高くなる理由は、1950年代と1960年代にリスボンの人口増加に応じて住宅地が開発されたことによる。1980年代には、若い家族の居住が市郊外における住宅地開発を加速させた(City of Lisbon, 2014)。

経済成長

1950年代から1960年代のリスボンの経済成長は、製造部門と造船部門によって強く支えられた。1990年代には、主に情報技術と観光を中心とする第三次産業に主力産業が転換し始めた。第三次産業部門は、市GDPの83%に貢献し(2011)、2002年から2011年の間に年平均2.6%成長した(Statistics Portugal, 2011b)。しかしながら、リスボンの全体的なGDP成長率は、2002年の5.1%から2011年には-1.1%に下落している(Statistics Portugal, 2011b)。これは全国的な傾向であり、過去20年間の経済成長と生活水準の上昇の後に、世界的な金融危機の打撃を受け、ポルトガルの生産性は大幅に減速し、競争力も低下した(OECD, 2013)。

市内の雇用は第三次産業に集中し、2011年には86%を占めていた(Statistics Portugal, 2011a)。特に情報技術と観光が最も多く、金融業が雇用を支えてきた(Câmara Municipal de Lisboa, 2015)。高齢労働者は、市の労働力の6.7%を占める(Statistics Portugal, 2011a)。リスボンは失業率が増加しており、2001年の5.3%から2011年には14.6%に急増していることが大きな課題である(Statistics Portugal, 2001; 2011b)。

図 8.2. リスボン大都市圏の総人口に占める高齢者人口の割合 2001年、2011年



出典: Based on data from Statistics Portugal (2011a); OECD calculations on functional urban area. For statistical sources, please see Annex 1.A1.

高齢化の課題

経済的課題

リスボンの経済回復とレジリエンスは、高齢者と市全体にとって最も重大な課題である。45歳以上の雇用率は、全国平均を下回る49.9%である(Câmara Municipal de Lisboa, 2015)。この雇用状況は市税収を低下させ、熟練労働者の供給を減らしてきたが、税収も熟練労働者の供給も、市経済には不可欠な要素である。2013年におけるリスボン市の歳入は、53.4%が直接・間接税、42.6%が資本的資産で構成されていた(Câmara Municipal de Lisboa, 2013c)。労働力参加率が低いことや住宅市場の状況は、市の歳入に直接影響を与え、結果的に公共サービスに配分できる財源にも影響を与えている。

社会的課題

サービスへのアクセシビリティは、リスボンの高齢者にとって最大の課題である。アクセシビリティの向上は、高齢者が日常生活を営む能力を高めることに役立つのみならず、社会的孤立の防止にも不可欠である(Câmara Municipal de Lisboa, 2013b)。公共交通機関の利用度は低い。2011年には、高齢者の17%が公共交通機関、43%が自家用車・バイクを利用し、39%が徒歩で外出していた(Statistics Portugal, 2011a)。高齢者が

公共交通機関を利用する割合は、2012年以降公共交通運賃が引き上げられたことと、高齢者割引率が50%から25%に引き下げられたことから、2011年以降減少している。高齢者の場合、公共交通網に関する情報にアクセスし理解することや、輸送路線間で乗り換えることが容易ではなく、そのことが公共交通機関の利用をさらに困難にしている(Câmara Municipal de Lisboa, 2013b)。サンタクララ地域のように、公共交通サービスが十分整備されていないことも、高齢者のモビリティとしての障壁となる。しかし、公共交通機関の計画と整備は国の権限であるため、公共交通サービスの利用可能地域の拡大や運賃の見直しは市としては対応が難しい。

表面に凹凸があり滑りやすい歩道、幅が不十分な歩道、道路横断の安全性は、歩行者のアクセシビリティの重要な課題である。これによって、まちなかが歩きにくくなり、高齢者が自立して移動することを妨げる(Câmara Municipal de Lisboa, 2013b)。事故件数と歩行者施設の不備の間に明確な関連性が実証されており(2008-11)、こうした課題が、道路を歩かざるを得ない高齢者の交通リスクを大幅に高めている。また、歩行者施設は必ずしもバリアフリーとは限らず、利用しにくい場合もある(City of Lisbon, 2014; Câmara Municipal de Lisboa, 2013b)。

社会的課題の根底には、リスボンの高齢者における低所得層の増加と、高齢者間の貧富の格差がある(Câmara Municipal de Lisboa, 2012a)。2011年には、高齢者の7.3%が所得が国の中間値の半分未満と定義される貧困状態にあった(Statistics Portugal)。このことは、高齢者の経済的可能性を狭め、結果として、社会に活発に参加することも難しくなる。また、高齢者の社会的孤立のリスクも悪化させ、独居高齢者の割合が27%と大きいことによって増幅される(2011; Statistics Portugal, 2011b)。

政策取り組み

リスボンはいくつかの政策取り組みを実施している。市は、包括的な政策プランと具体的な部門別のプランの2方向から、将来のビジョンを示している。これらのビジョンは、経済的機会と魅力、アクセシビリティ、暮らしやすさを強化するという目的を共有している。リスボン市は、産業、住宅、交通、都市再生をはじめとする様々な政策部門でこのビジョン実施するための政策プログラムを策定している。

ビジョン

リスボンは「人々のための都市」を目指しており、このビジョンは市の2013～2017年職務執行命令書に反映されている(Câmara Municipal de Lisboa, 2013a)。この事業計画の指針となるのは、1)「より良い都市」、2)より多くの生活の機会、3)より魅力的な町という包括的なビジョンである。リスボン市は、こうした戦略目標を実施する上で五つの優先テーマ 1) 近接性、2) 起業家精神の促進、3) 包摂性、4) 持続可能性、5) 世界とのつながりを特定している。

リスボン市評議会(Câmara Municipal de Lisboa, CML)は、「社会的権利アクションプラン」を策定中である。この計画は、アクティブ・エイジングの推進を、高齢社会における社会の結束を得るための明確な目的とみなし、二つの目標を設定している。第一は、高齢者のモビリティを最大化し社会的孤立を防ぐことと、高齢者に「社会的リスクをもたらす状況」を解消する戦略を策定することによって、高齢者の自立を推進することである。第二の目標は、高齢者が政治、社会、文化に参加できるように状況を改善することである。

これには、意思決定プロセスへの高齢者の参加の推進と、生涯学習や自発的関与の重視も含まれる(Câmara Municipal de Lisboa, 2013a)。

市の統合経済戦略(2011)は、ヨーロッパで最も競争力があり革新的で創造的な都市の一つとしてリスボンを振興し、経済的課題に対応し、全住民に新しく代替的な雇用形態を生み出すことを目指している。リスボン市は、2030年に向けた経済戦略を、四つの主要領域に分けて構成している。1)「大西洋ビジネス拠点」——リスボン市を競争力のある国際投資・貿易拠点として振興、2)「リスボン:スタートアップ・シティ」——起業家と地域のビジネスチャンスを生む条件を提供、3)知識とイノベーションのセンター——高等教育、技術、研究を推進、4)戦略的クラスター——資源の集中とノウハウ移転。市はさらに、ICT、創造産業、海事経済、観光、健康福祉という五つのテーマに基づいて取り組みを策定している(City of Lisbon, 2014)。この戦略は、リスボンの経済資産の再活性化を目的とするとともに、人口流出、若年者失業、労働力人口の高齢化と労働年齢人口の減少等の、経済及び人口動態の課題に対応するものである。

リスボンの現行の「マスタープラン」は、市の全体的経済戦略を、市内の都市開発に結びつける重要文書である。マスタープランは、土地の消費を減らすことと、住民、労働者、訪問者及び経済投資がよりアクセスしやすくなるよう重要なインフラを提供することを包括的目標として強調している。より多くの人、仕事、企業を引きつけるという総合目標に加え、マスタープランは都市再生、公共スペースの改善、持続可能な都市モビリティ、環境効率に対する枠組みを提示している(Câmara Municipal de Lisboa, 2012a)。

経済機会と魅力

リスボン市の政策は、経済を再生し、市の魅力を強化することを目指している。その政策は、住民のための基本的サービスとインフラの向上を目指した取り組みと、投資と人(住民と観光客を含む)にとっての魅力を高めることを目指した取り組みがある。

住宅と生活基盤の改善

リスボンは、1960年代以降、困窮者に価格を抑えた住宅を提供する社会住宅政策を数多く策定しているほか、賃貸支援や住宅取得スキームを打ち出している。市は賃貸契約への補助金支給や、全市規模の公営企業である GEBALIS により、社会住宅の整備と割り当てを行い、段階的に住宅の所有を目指すこと(1995)を通じて、困窮世帯を支援している。市はさらに、家賃補助により、定収入のある高齢の賃借人を援助している。

市評議会は、住宅ストックと生活基盤の全般的な状況を改善することと同時に、条件が不利な市民の具体的なニーズに応える統合的取り組みを取っている。「都市刺激プログラム」(2011)と BIP-ZIP プログラム(2010)は、条件が不利な人々や高齢者の健康とアクセシビリティを向上させることを目的としている。市は、フレグジエア執行委員会、町内会、その他の地元での活動に参画し、パートナーシップの構築に努めている

人とビジネスにとっての魅力を高める

「スタートアップ・リスボン」イニシアティブ(2011)と「リスボン起業家精神プログラム」(2013)は、若年労働者と高齢労働者双方に起業を奨励している。これらのプログラムは、融資を提供することにより、会社や仕事の創出に力を貸してきた。「雇用団結プログラム」(2013)は、欧州委員会の資金提供対象に選ばれた 5 プログラムの一つとして、リスボン

市議会と提携し、世代間起業イニシアティブを推進している。同プログラムは、失業中の老若の有資格者を呼び集めて団結させることを目指している(City of Lisbon, 2014)。

リスボン市は若者や若い家族を引きつけるために、各地区でのアフォーダブル住宅、幼稚園と小学校の建設、より良い公共交通システム、駐車場、緑地、商業アクセスの整備を推進している。市は 2013 年に個人所得税と固定資産税を最低限まで引き下げた。これらの取り組みによって、不動産価格の上昇と、市内の居住人数の増加によって税収が増加し、新しいビジネスや雇用が生まれることで、経済成長を図ることが期待されている。「都市再生のための優先投資プログラム」(2009)は、指定の優先投資分野の再生に合計 1 億 1,720 万ユーロの投資予算を用意している。内訳は、教育・文化その他の施設(5,660 万ユーロ)、議会所有住宅及び個人住宅(3,840 万ユーロ)、公共スペース(2,230 万ユーロ)となっている。市はまた、高い空室率と改修の課題に対応するために、住宅購入者へのインセンティブとして、相場以下の価格で購入できる特定スキームや、既存の住宅ストックをリフォームする都市再生スキームを提供している(Câmara Municipal de Lisboa, 2013c)。

アクセシビリティ

「歩行者のための歩きやすさ計画」(Câmara Municipal de Lisboa, 2013b)は、市内のリスクフリーの歩きやすさを向上することを目指している。多数の高齢者は、交通事故に遭ったり、歩道の状態のために転倒する危険がある(Câmara Municipal de Lisboa, 2011)。リスボン市は歩行空間のバリアフリーを目指し、既存の環境デザインを適応させ、歩行者及び道路利用者の意識を高めることを計画している。これには、陸橋及び地下道のバリアフリー化や、歩道の幅を最低 1.5 メートルとする下限規定の導入を内容としている。これによって自立してサービスへアクセス改善と、社会的孤立を減らすことを目指している。

リスボン市は現在、今後 10 年間の交通システムの改革を目的として、モビリティに関する戦略的ビジョンを策定している。このビジョンは、公共交通の利用可能性、サービスへの近接性、機能間の接続性を確保する措置に重点を置いている。リスボン市は、公共交通システムの計画と運営に関する権限は有していないが、市のアクセシビリティの改善と歩きやすさ、バリアフリー化に取り組んできた。

リスボン市は、2006 年に設定された国の法定アクセシビリティ基準に基づき、住宅のバリアフリーに対する財政支援プログラムを開始している。全ての既存住宅のうち、80%は障がい者にとってバリアフリーではない(Statistics Portugal, 2011a)。市は介護付き住宅も建設しており、現在 40 戸が建設中である(Câmara Municipal de Lisboa, 2013a)。

暮らしやすさへの地域取り組み

地域コミュニティは、フレグジーア執行委員会の主導の下で、市民の暮らしやすさの向上に積極的に取り組んでいる。「老年自治体計画」(2009-13)及び「リスボン社会開発計画」(2013-15)は、直接介入の可能性を生み出す地域イニシアティブを支援する、中央政府の政策例である。「優先取り組み地区のためのアクションプログラム」(2011-14)は、町内会や非営利団体が行う、フレグジーア内の社会的・地域的結束を強化する地域イニシアティブを推進する。中央政府のプログラムである「アクティブ・エイジングと世代間の連帯」(2012)も同じ目的を共有しており、高齢者の社会経済的貢献に対する市民の意識を高めることと、高齢者の活動的な生活を保つ機会を生み出すことを目指している。

リスボンは、フレギジーア執行委員会と、リスボン・チャリティー・サンタ・カサ・ダ・ミセリコルディア (Lisbon Charity Santa Casa da Misericórdia) などの市民社会団体とのパートナーシップに基づく政策取り組みをいくつか策定している。このプログラムはボランティアによって運営され、高齢者のニーズを割り出し、政策の実施に協力している。2012年から2013年に、同プログラムによって高齢者が暮らす土地や生活条件を調査し、日常のニーズの支援を図っている (Santa Casa da Misericórdia, 2014)。このパートナーシップ・プログラムの成功例の一つがコミュニティセンターであり、高齢者のより活発なライフスタイルを支援し促進するとともに、社会・文化活動を通じて地域の他のグループと高齢者を結びつける役割を担っている。例えば、カンポ・グランデ・フレギジーアにあるコミュニティセンターは、衛生、食事、検診、レクリエーション活動など、在宅サービスとセンターで行うサービスの両方を高齢者に提供している。このセンターは教会が組織しているため、異なる世代が集る会合場所を提供することによって、フレギジーア内での社会の結束を高めることを目指している (Centro Social Paroquial de Campo Grande, 2014)。

市の北西部に位置するアルバラデ・フレギジーアは、総人口3万1,812人のうち40%が高齢者であり、このような地域活動が最も活発に行われているフレギジーアの一つである。コルシェウス図書館では、公共図書館の提供するサービスの他に、地域で暮らす高齢者、家族、子供のための講習会やレクリエーション活動を行っている。アルバラデ・フレギジーアは、50歳以上を対象に教育活動への参加機会を提供する「高齢者大学」も運営している (União das Misericórdias Portuguesas, 2008)。

政策の特徴

- リスボンは高齢化の課題に対し、社会福祉、経済成長等の関連政策分野を全て取り込んで総合的に取り組みを進めている。
- 民間部門や NGO 等関係者の幅広いネットワークを構築することによって、地域に対する深い理解を得てきた。地域社会のネットワークを確立することによって、市民相互の協力により、公共サービスの提供にも役立ってきた。
- リスボンは高齢者が自立して生活できるよう、積極的に支援している。この戦略は高齢者の健康のみならず、都市内の移動しやすさをも目指している。
- リスボンの経済活性化のために若年世帯や学生を引き付ける戦略は、高齢者のための政策と経済成長のための政策との相乗効果が期待できる。
- 都心居住を促進するための再開発は、都市住民を引きつけ、全ての世代にとって魅力的なまちづくりにつながるであろう。

参考文献

- City of Lisbon (2014), Responses to the OECD "Questionnaire for Sustainable Urban Development Policies in Ageing Societies".
- Câmara Municipal de Lisboa (2015), "The economy of Lisbon in figures 2014", available at: www.cm-lisboa.pt/en/business/investment/lisboa-in-figures/lisboa-economy-in-figures (accessed 25 October 2014).
- Câmara Municipal de Lisboa (2013a), *Uma Cidade para as Pessoas. Programa de Governo da Cidade de Lisboa (A City for People. Programme of Government of the City of Lisbon)*, 2013/2017, Lisbon.
- Câmara Municipal de Lisboa (2013b), *Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa. Objectivos e Enquadramento (Pedestrian Accessibility Plan of Lisbon. Objectives and Framework)*, Vol. 1, Lisbon.
- Câmara Municipal de Lisboa (2013c), *Orçamento 2013 (transposto 2012) (Budget 2013 [Transposed 2012])*, Lisbon.
- Câmara Municipal de Lisboa (2013d), *Regulamento Municipal que Aprova o Sistema de Incentivos a Operações Urbanísticas com Interesse Municipal (Municipal Guidelines Approving the System of Incentives for Urban Operations of Municipal Interest)*, Lisbon.
- Câmara Municipal de Lisboa (2012a), *Plano Director Municipal de Lisboa (Municipal Master Plan of Lisbon)*, Lisbon.
- Câmara Municipal de Lisboa (2012b), *O PLH em Accao. Programa Local de Habitacao de Lisboa, Relatorio da 3ª Fase: Concretizar (PLH in Action. Local Housing Programme of Lisbon. Report of the Third Phase)*, Lisbon.
- Câmara Municipal de Lisboa (2011), *As ruas também são nossas. Relatório de sessão de consulta pública (The streets belong to us as well. Session report of public consultation)*, Lisbon.
- Centro Social Paroquial de Campo Grande (2014), *Centro Social Paroquial de Campo Grande, Área Sénio (Community Centre of Campo Grande, Senior Area)*, Lisbon.
- OECD (2014), "Metropolitan areas", *OECD Regional Statistics* (database), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00531-en> (10 November 2014).
- OECD (2013), *Portugal: Reforming the State to Promote Growth, Better Policies*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207981-en>.
- Santa Casa da Misericórdia (2014), *Renovar a Esperança. Programa Intergerações (Renewing Hope. The Intergenerations Programme)*, Lisbon.
- Statistics Portugal (2011a), Census 2011, http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=censos2011_apresentacao (accessed 15 October 2014).

Statistics Portugal (2011b), Regional accounts, www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_base_dados&contexto=bd&selTab=tab2 (accessed 20 October 2014).

Statistics Portugal (2001), Census 2001, http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=censos2011_apresentacao (accessed 25 October 2014).

União das Misericórdias Portuguesas (2008), *Academia de Cultura e Cooperação, Regulamento Interno (Academy for Culture and Co-operation, Internal Regulations)*, Lisbon.