

「日本が元気になるための社会資本整備のあり方とは」

高齢者特区制度の導入と社会資本整備

松原 龍彦
長岡技術科学大学
環境システム工学専攻

1. はじめに

現在日本における少子高齢化社会の進行は、年々深刻化している。それに乗じて人口の絶対数も減少するため、税収の落ち込みが顕著になってきている。しかしながらそのような状況においても、社会資本の維持・整備は一定の水準で行われなければならない。

これまで我が国での社会資本整備の基本理念は「国土の均衡ある発展」であったが、近年は「選択と集中」に舵が切られた。これらのことを踏まえて将来の日本の社会整備について考えを述べたい。

2. 我が国の社会資本整備計画と人口推移の現状

平成24年8月31日、第3次社会資本整備重点計画が閣議決定された。その中で、社会資本整備事業をめぐる現状とその対応として、①厳しい財政状況②既存ストックの老朽化③人口減少、少子・高齢化④グローバルな競争の進展⑤災害リスクの高まりが挙げられた。

以下に内閣府に掲載されていた「将来推計でみる50年後の日本の将来人口推計」を示す。それによれば現在約1億2千万人の人口も、2050年には1億人を切ることが予想されている。さらにその都市には65歳以上の高齢者人口が、全体の約40%を占めることになっている。そのような予想がありながら、今まで同様に社会資本を整備するわけに行かないことは、素人目に見ても明白である。今回私は、総人口に占める高齢者割合の増加と社会資本整備を結び付けたいと考えている。

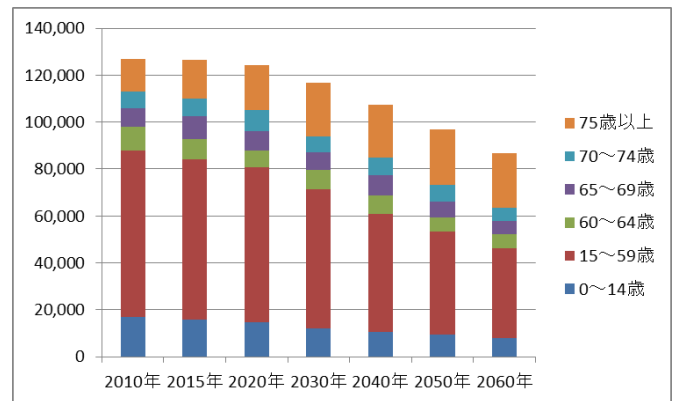


図1：将来推計でみる50年後の日本

日本には過疎地域自立促進特別措置法による「過疎地域」、や概念として「限界集落」といった言葉がある。前者の過疎地域は、総務省によると減少傾向にあることが分かるが、それは過疎地域の定義がより厳密になっている*1 ことが要因として考えられる。そのため過疎地域自体は減っているものの、過疎化が問題となる地域は今後も増加すると考えられる。限界集落については、農村開発企画委員会（2006）の調査*2 によって、全国1403集落存在するとされている。これらの地域・集落は日本の背景からすると、今後も増加すると考えられる。

前述のような地域・集落においては、再生事業や自立の促進などの活動が行われているが、同時に社会資本の整備も行わなければならない。しかしながら自治体の財源が乏しくなっている現状では、そのような地域への社会資本の整備が財政への圧迫に繋がっていると考えられる。そこで私は高齢者世帯の住みやすい特区制度を実現させ、前述のような地域に住む人々の移住を提案する。

3. 外国における事例

アメリカのアリゾナ州では、不動産会社が作ったサンシティと呼ばれる町がある。サンシティは高齢者のみが住むために造られ、住人は55歳以上という制限がある。まちの機能として、病院、図書館、公園等の公共施設は揃えられ、施設において働くのはサンシティに住む住人である。密度等は地形的・社会的条件から参考にならないが、我が国ではこのような高齢者専用のまちを政府主導で検討することも必要になってくると考えられる。

4. 特区制度導入による社会資本維持費の節約

社会資本の管轄は右の表のように分担されている。上記のような過疎地域や限界集落は、その絶対数の増加から、集落自体が消滅するような場所も増えてくる可能性がある。そのような場所に右表にあるような都道府県道、市町村道を整備するにはリスクがある。2005年時点で国土交通省によれば、道路や橋梁等の耐久年数は60年である。近年は長期耐久性のある道路が開発されてきている。しかしながら、整備する場所を考えなければ社会的にあまり効果のない社会資本整備となりうる。そこでそれらの地域に見切りをつけ、高齢者特区制度への移住を施し、特区での社会資本の充実を図ることができるのではないかと。実現した場合、社会資本の維持・整備費用の節約だけでなく、後述するが高齢者の安心や安全などのメリットも得られると考える。

表 1：社会資本における国と地方の分担の現状

		整備計画等	管理者	管理者の業務	費用負担	
					新築・改築	維持・修繕
道路	高速自動車国道	有料道路方式 新直轄方式	政令で路線を指定し、国土交通大臣が整備計画を策定	国土交通大臣 新設・改築及び維持・修繕は高速道路会社が行う(新設・改築には管理者の許可が必要)	各高速道路会社	
	一般国道	直轄国道 補助国道	政令で路線を指定	<新設・改築> 国土交通大臣 <維持・修繕等> 指定区間：国土交通大臣 その他：都道府県等	国3/4、都道府県等1/4 (直轄施行) 国2/3、都道府県等1/3 (都道府県等施行) 国1/2、都道府県等1/2 (国2)	国10/10 維持：都道府県等10/10 修繕：国1/2以内補助
	都道府県道	都道府県知事又は市町村長が議会の議決を経て路線を認定	都道府県等	都道府県等	国1/2以内補助 (国2)	都道府県等10/10 (国2)
	市町村道		市町村	市町村	国1/2以内補助 (国2)	市町村10/10 (国2)
港湾	国際戦略港湾	・国土交通大臣が港湾の開発、配置等に関する基本方針を策定	地方公共団体 または港務局	・港湾計画の作成 ・港湾施設の建設・改良・維持等	港湾の区分(国際戦略港湾等)及び施設の種別(係留施設等)に応じ、詳細に直轄事業・補助事業の別や直轄負担金の負担率・補助率を規定(修繕を含む)	維持：地方公共団体 または港務局 10/10
	国際拠点港湾	・国土交通大臣が港湾の開発、配置等に関する基本方針を策定	※国が管理者となる港湾はないものの、地方港湾(定期港を除く)以外では直轄整備事業を実施			
	重要港湾	・国土交通大臣が港湾の開発、配置等に関する基本方針を策定				
空港	地方港湾	・国土交通大臣が港湾の開発、配置等に関する基本方針を策定				
	会社管理空港 成田、中部、関西、伊丹	国土交通大臣が空港の設置及び管理に関する基本方針、基本計画(基本計画においては会社管理空港に属する)を策定	各空港会社	・空港の設置 ・滑走路等の新設・改良 ・着陸料の設定等	各空港会社	
	国管理空港 東京(羽田) 上記以外		国土交通大臣		国10/10	国10/10
	特定地方管理空港		(設置者)国土交通大臣(管理者)地方公共団体		国2/3、都道府県1/3 (国3) 国55/100、 地方公共団体45/100(国3)	地方公共団体10/10
	地方管理空港		地方公共団体		国1/2、地方公共団体1/2 (国3)	地方公共団体10/10

5. 特区制度の実現に向けた課題

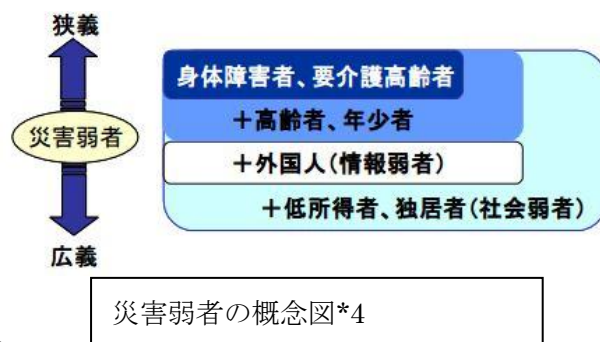
ここでは前述の高齢者特区制度の実現に向けてどのような課題があるのか整理していきたいと考える。まず考えられる課題として特区制度をどのように実現していくかである。これに関しては、内閣府の総合特区制度の利用が考えられる。その中で、地域活性化総合特区というものがある。この制度を利用することで、それぞれの自治体は条例を定められるようになる他、税制・財政上の支援措置を受けられるようになる。これまで、地域活性化位総合特区制度を利用した特区は約40件あるが、産業や工業に関するものが多い。そこで今回のような高齢者に特化したような特区は、革新的なものになると考えられる。実際の条例等についての言及は避けるが、上記図1のように2050年の人口割合においては高齢者が約4割を占めることが想定されるため、高齢者への支援措置等は重要な課題になってくると考えられる。そのため高齢者を上記の特区に集めたほうが、社会資本整備の

観点からだけでなく、介護支援等もスムーズに行えると考えられる。

日本においては高齢者の永住意識は強いため、いかにして高齢者特区に人を呼びこむかが重要になってくる。これについては、法律の改正を除けば、PR 活動が重要になってくる他、移住者の優遇措置などが挙げられると考えられる。過疎地域の公共施設の整備水準は、他地域と比べて低い傾向がある。^{*3} そのため高齢者特区では、それらの整備水準を高めることも移住を促す指標になると考えられる。

6. 高齢者特区を採用することのメリットについて

高齢者への災害や医療に対する支援措置は重要になってくる。高齢者は視覚や聴覚などの障害を抱えた人が健常者に比べて多くなってくるため、また運動機能の低下などから逃げ遅れが出ることが考えられる。そのため、高齢者の避難は周囲の援助に大きく委ねられるとされている。^{*4} 過疎地域・限界集落ではその年齢層の大半を高齢者が占めるため、災害時は逃げ遅れる



人が多くなることが予想される。災害などいざという時のために、社会資本の整備や避難マニュアルの作成などで対策されているが、前述の地域がバラバラに存在する現在の状況では、社会資本の維持・整備の点から効率が悪い。高齢者の特区への集中によって、それらの負担は軽減される他、避難もスムーズに行われるのではないかと考えられる。

医療に関するメリットとして、昨今過疎地域・限界集落においては、医師不足などが嘆かれている。また、訪問医療・介護も今後必要になる地域は増えると予想される。しかしながら人口の少ない地域毎に医療従事者を配置するのでは効率が悪く、医者不足から配置自体困難になってくると考えられる。医師不足の背景として、集約化不足による原因も挙げられている。そのような社会的な困難にも、特区制度実現によって多少は解決できるのではないかと考えられる。

本題である社会資本に関しては、前述のとおり過疎地域の維持・整備の見切りによって浮いた資金を、高齢者特区へ回したほうがより高水準の社会資本整備を行うことができると考えられる上、「選択と集中」の観点からも、合理的であると考えられる。

7. 都市計画との関連について

現在我が国においては、平成12年（2000年）の都市計画法改正などにより、郊外部の無秩序な開発を防ぐための市街化調整区域の地区計画策定対象を拡大などが行われた。それによって郊外開発型から既成市街地重視へ舵を切ったととれる。その背景としては、経済の停滞、人口の減少や高齢化が挙げられる。それと同時に都市の密度低下も問題として挙げられている。これからの日本の都市のあり方として、コンパクトシティが挙げられ

ている。日本でのコンパクトシティの原則として、①近隣生活圏で都市を再構成する②段階的な圏域で都市や地域を再構成する③交通計画と土地利用との結合を強める④多様な機能と価値をもつ都市のセンターゾーンを再生、持続させる⑤徒歩の時代の「町割り」を活かす⑥さまざまな用途や機能、タイプの空間を共存させる⑦アーバン・デザインの手法を適用して美しく快適なまちを作る⑧都市の発展をコントロールして環境と共生した都市を持続させる⑨都市を強化する⑩自治体空間総合計画に基づく都市経営をすすめるなどが挙げられている。^{*5} 日本の都市の密度低下は近年深刻化しつつある。そのような背景の中で、過疎地域・限界集落での社会資本の整備は時代に逆行するような形になっているといえる。またそのような地域では、ひとつの都市としての機能を成り立たせるのは、困難な状況にある。そういった場所に住む人に、都市へ移住してもらうことが、コンパクトシティの観点からも望ましいのではないかと考えられる。

現在日本の地方都市では、中心市街地の衰退が顕著になってきており、対策が急がれている。そのような地方都市では、中心市街地活性化基本計画などにより活性化が図られているが、思うように結果が出ていない地域も見られる。しかしながらそのような地域においても一つの活性化の計画として、上記の特区制度の活用が挙げられる。それによってまちなか居住の推進や前述の活性化基本計画との相互作用も考えられる。中心市街地活性化基本計画は、まちなかでの交通手段を公共交通に切り替えようとしている場所も多い。過疎地域・限界集落では、公共交通の整備などが困難な場所も多く存在し、またそれらを整備したとしても利用者が少ないのが現状である。高齢者にとって、主な交通手段は徒歩もしくは、公共交通となっているが、現状の集落が散らばったままでは、整備費用も莫大になってしまう。その観点からもまちなかに高齢者を集めることは重要になってくるのではないかと。また、高齢者にとっては地域コミュニティも重要になってくる。近年は近所付き合いが減少し、孤独死する高齢者も増加している。そのためにも前述のような高齢者の集積によって、コミュニティの再活性化を図ることができる。また訪問介護等の効率化にも繋がると考えられる。

このように高齢者特区制度によって高齢者層の集約を図ることは、環境的な面から見ても効率が良くなると考えられる。

8. 特区制度の事例

(1) とやま地域共生型福祉推進特区（富山県）^{*6}

・目標

あかちゃんからお年寄りまで、年齢や障害の有無にかかわらず、住み慣れた地域で生活が継続できる「共生社会の実現」を究極の目標とする。

具体的には、障害者の就労の場が拡大することにより、障害者が生き生きと自立した生活を送るとともに、障害者・高齢者の居場所（住まいを含む）が身近な地域に確保されている社会の実現を目指すこととし、あわせて、障害者と高齢者、乳幼児・子ども、健常者

• 課題

・ 解決策

一般雇用による職業的自立が困難な障害者の就労の場の確保、一般就労へ結びつける環境づくり

通所介護事業所のサービス充実による多様な福祉サービスの提供

認知症高齢者と障害者が共生できる福祉サービスに係る環境整備

• 目標

・課題

生活習慣病・寝たきりの増加、移動困難者の増加等の遞減が課題であり、その実現のためには健康づくりの無関心層を含む地域全体へのポピュレーションアプローチが必須である。

現在は地域住民の健康状態を「見える化」する術がなく、政策評価を行うこともできない状況にある。そのため、政策効率を向上させるためにも、科学的・客観的で他と相互比較可能なエビデンスに基づく政策評価を各自治体が容易に行えるような仕組みづくりが必要である。

・ 解決策

福島県伊達市
新潟県新潟市
新潟県三上市
新潟県見附市
岐阜県岐阜市
兵庫県豊岡市
大阪府 高石市

図：導入自治体

地域住民全体へ働きかることで、地域全体のリスクを低減する取り組み（ポピュレーションアプローチ）を活用し、多数を占める健康づくりの無関心層に対して、「運動する」という心理的ハードルを課すことなく、住んでいるだけで自然に、楽しく「歩いてしまう（歩かされてしまう）、歩き続けてしまう」まちを創造することで、地域住民全体の日常の身体活動量を増加させる。また、公共交通の拡充、利便性向上により、過度に車に依存しなくても生活できる環境づくりを推進する。スプロール化等により、自動車に過度に依らざるを得なくなっている「まち」のあり方を見直し、徒歩、自動車、公共交通の適切な役割分担を実現し、「歩く」ことを基本とした「自律的な」生活様式への誘導を図ることで、地域住民の『健幸』を確保する。

② 健康クラウドの導入による持続可能かつ客観的な政策評価手法の確立

健康づくりに関する政策の立案、評価に容易に利活用可能な科学的根拠に基づく客観的な指標となる「健幸度」を開発する。健幸度は、自治体の健康関連政策の結果を短期的に反映する性質を持たせ、かつ、中長期的なアウトカムである医療費、介護給付費等とも直接的に相関するように設計する。また、住民の健康状態と相関が認められる社会科学的因子の「地域のソーシャルキャピタル」、「ヘルスリテラシー」が住民の健康に与える影響もポイント化して反映する。そして、地域住民の健幸度の測定において必要となる、医学的因子に関する情報を一元化したデータベースを構築する。

上記のように特区制度を活用することにより、より柔軟に社会資本及び少子高齢化の問題に対応することができると考えられる。

9. まとめ

今回地域活性化総合特区を活用したより効率よい社会資本整備について述べたが、このような制度を活用して地域の特色ある都市づくりを行っていくことが今後必要になると考えられる。少子高齢化社会で、国も地方自治体でも財政的に困難な状況にあることが考えられる。しかしながらそのような状況だからこそ、前述のような特区制度等の利用によりコンパクトな都市づくりを進めることで、無駄な社会資本整備を削減することができると考えられる。

(6262 文字)

参考文献

*1)総務省過疎地域対策

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/2001/kaso/kasomain0.htm

*2)限界集落における集落機能の実態等に関する調査

<http://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/communit/pdf/18report.pdf>

*3)社会資本整備と過疎地域の発展についての一考察

http://ci.nii.ac.jp/els/110004632988.pdf?id=ART0007346659&type=pdf&lang=jp&host=cinii&order_no=&ppv_type=0&lang_sw=&no=1380469917&cp

*4)洪水時における高齢者の避難行動と避難援助に関する研究

http://ci.nii.ac.jp/els/110009441794.pdf?id=ART0009920301&type=pdf&lang=jp&host=cinii&order_no=&ppv_type=0&lang_sw=&no=1380470025&cp

*5) 海道清信「持続可能な社会の都市像を求めて」学芸出版 2001年

*6)内閣府 総合特別区域推進本部

http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/sogotoc/toc_ichiran/index.html