

第13回「公共選択学会 学生の集い」

まちづくり、地域活性化のためには、何をどうすべきか？

～人口流出と高齢者のためのまちづくり～

新潟大学 鷺見ゼミナール

PMパート

荒木 力

大坪 亜紗美

久保 勝也

藤山 梨加

目次

序章 問題意識	3
第1章 人口流出が引き起こす高齢化	5
1-1 人口流出が引き起こす高齢化.....	5
1-1-1 なぜ若者は大都市へ移動するのか.....	5
1-1-2 人口流出が引き起こす地方の高齢化.....	7
1-2 地方における高齢化	9
1-2-1 増加し続ける高齢者の割合.....	9
1-2-2 どこに高齢者はいるのか	11
1-3 地方から若者が流出し、高齢化していく悪循環.....	13
第2章 高齢者が求めるまちづくり	16
2-1 高齢者が求めるものとは.....	16
2-1-1 コミュニティの必要性.....	16
2-1-2 交通の必要性.....	18
2-2 日本のまちづくり政策評価	20
2-2-1 まちづくり三法の評価.....	20
(1) 中心市街地活性化法の評価	20
(2) 大規模小売店舗立地法の評価.....	20
(3) 都市計画法の評価.....	21
2-2-2 時代の流れを見誤ったまちづくり	21
2-2-3 地方本来の魅力.....	22
(1) 治安の良さ	22
(2) 物価の安さ	23
第3章 政策提言	25
3-1 高齢者を救うコミュニティ	25
3-1-1 健康な高齢者のためのコミュニティ	25
3-1-2 介護が必要な高齢者のコミュニティ	26
3-1-3 官民協働のまちづくり	28
3-2 コンパクトシティを実現するための土地利用と交通整備	30
3-2-1 コンパクトシティを形成するための土地規制	30
3-2-2 高齢者を中心とした市民の交通手段の確保.....	32
3-3 地方にもともとある魅力.....	34
終章 結論	36
参考文献リスト	37

序章 問題意識

日本では、地方から大都市への人口流出が今もなお続いている。例えば、2007年から2008年における都道府県別の社会人口増減率のうち、地域別に見てみると最も社会人口減少率が高い地域は東北地方であり、逆に最も人口増加率が高い地域は首都圏である。このことから、日本の人口流出は、地方から大都市へと起こっているものだとわかる。このままの勢いで人口流出が進んでいくと、地方の人口は減る一方である。

人口流出の中心は若者である。若者は進学や就職の機会に、進学先や就職先が豊富にある大都市へ移動するため、地方に留まる若者は少なくなる傾向がある。そのため、地方の高齢者の割合が高まっている。しかし、高齢者数だけを見てみると、大都市の高齢者数の方がはるかに多いが、地域の人口に対する高齢者の割合で見ると、地方における高齢者の割合の方が高くなっている。

若者を地方に留める方法はあるのだろうか。私たちは、大学、専門学校などの教育機関に加え、企業の本社が大都市に集中しているため、地方から大都市へと流出し、進学や雇用を求める若者を止めることは不可能だと考えた。そこで、私たちは、短期的に若者の人口流出を止めるのではなく、高齢化が深刻化している地方において高齢者のための生活環境の整備を推進して行く必要があると考えた。

まず、既存の高齢者の生活の質を上げるために、生活環境の整備を行う。私たちの考える生活環境の整備とは、コミュニティと交通を充実させるような政策を行うことである。そして、その政策が十分な効果を発揮できるよう、官民協働でコンパクトシティの創造を目指す。コンパクトシティとは、商業機能に限らず、公共施設、高齢者福祉施設、医療、娯楽などの機能を中心市街地に集約し、さらに、それらの特徴を最大限に活かすことのできるまちのことである。このように生活環境を整備することで、地方に新しい魅力をもたらすことができ、大都市にいる多くの高齢者を地方に流入させることができる。また、地方に高齢者が集まることで、高齢者施設の必要性が増し、整備が進み、地方に雇用が創出される。雇用が創出された結果、職を求め、地方に若者が戻ってくる。

本稿の構成は以下のようになっている。

第1章では、論文全体を通じた私たちの主張である、地方から大都市への若者の人口流出は止められないことを述べる。そして、どのような地域に人口減少や高齢化の問題があるのか見つけ、そのような地域では、今後も人口が減少していくという悪循環が起こっているため、悪循環を良い循環にしていくためには、高齢者のためのまちづくりが必要であることを述べる。第2章では、高齢者がまちづくりに求めるものとしてコミュニティと交通の必要性を挙げる。そして、実際に国が行ってきた政策が高齢者に対応した政策や、まちづくりであったのかを分析する。最後に地域本来の魅力として地方の治安の良さと物価の安さを挙げ、高齢者が大都市から地方に流入するようなまちづくりの必要性を述べる。

第3章では、第2章を受けて、高齢者の求めるものに応えられるような、高齢者の受け入れ態勢の整ったまちづくりを官民協働により目指す。まず、既に地方にいる高齢者にとって、住みやすいまちをつくるために、コミュニティの充実や交通を整備する政策を行う。そして、コミュニティや交通を十分に活かすことのできる PPP(Public Private Partnership)型のコンパクトシティをつくる。生活環境の整備と官民協働のコンパクトなまちづくりを行うことで、短期的には、地方に住む高齢者の生活の質が向上する。長期的な視点に立てば、大都市から地方に高齢者や退職世代が I ターンや U ターンをし、さらには雇用が創出され、若者が戻ってくることを述べる。

第1章 人口流出が引き起こす高齢化

本章ではまず、論文全体を通じた私たちの主張である、若者の人口流出は必然的に起こるものであり、止めることのできないものであることを述べる。都道府県別と新潟県の市町村別に見た人口流出や高齢化の現状から、1-1 では、人口流出がその地域にもたらす高齢化について述べ、どのような地域に人口流出や高齢化の問題があるのかを見つけ出していく。1-2 では、そのような人口流出と高齢化の問題がある地方においては、将来的に一層人口が減少し、高齢化が進んでいくことを明らかにする。そして1-3 では、人口流出や高齢化といった問題が起こっている地方において、若者が流出し人口減少が引き起こされる悪循環を示し、それを良い循環に変えていくには、地方において高齢化に対応できるような、高齢者のためのまちづくりが必要であることを述べる。

1-1 人口流出が引き起こす高齢化

本節では、人口流出がその地域にもたらす影響を示す。1-1-1 では、人々が地方から大都市へと流出する現状と原因について述べ、地方から大都市への人口流出は必然的に起こるという現状を示す。1-1-2 では、都道府県別と新潟県の市町村別に、人口流出が起こっている地域では高齢化が起こっていることを述べる。

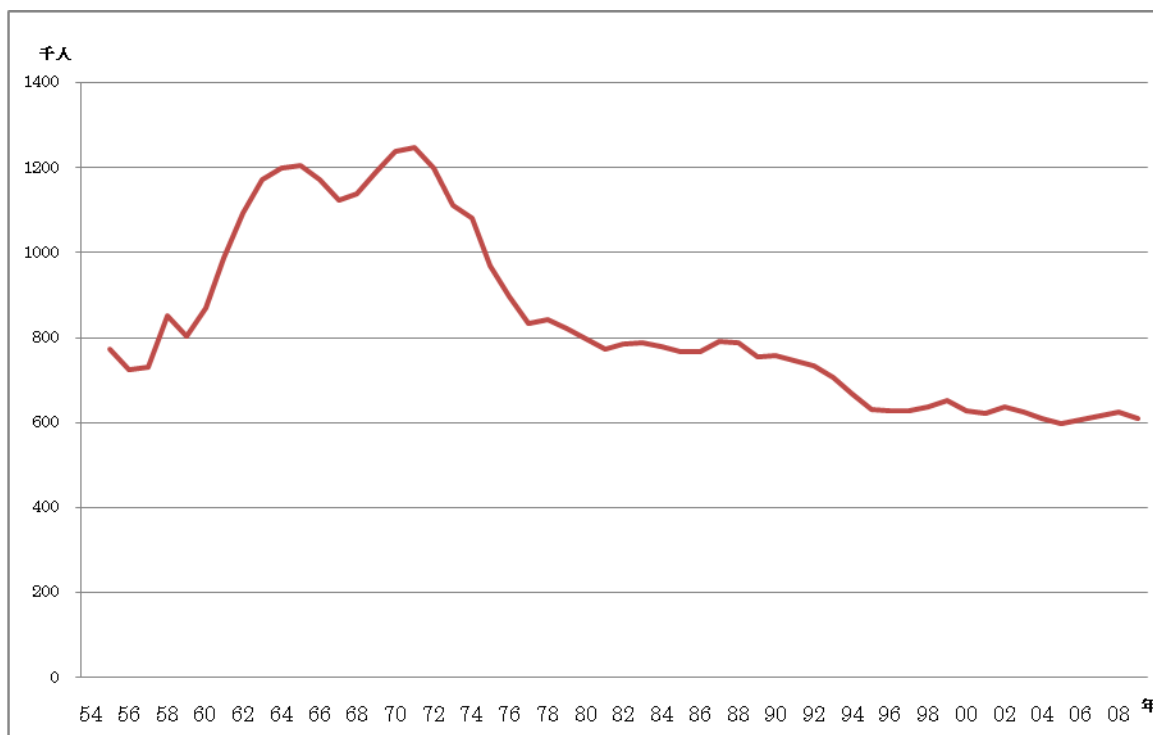
1-1-1 なぜ若者は大都市へ移動するのか

地方の若者には、進学や就職のために大都市での生活を求める者が多くいる。そして地方と大都市を比べると、圧倒的に大都市のほうが、進学先や就職先の数や種類が豊富であることは明らかであり、このことが地方の若者が大都市へと進出する大きな要因となっている。

この仮説を裏付けるためにまず、図 1-1 は、1954 年から 2008 年までの、非大都市圏から大都市圏への移動者数を表したものを示している。図 1-1 から、地方から大都市への人口流出は今に始まったものではなく、一貫して起こっていたことがわかる。1960 年代の高度経済成長期には「民族の大移動」ともいえる人口流出が生じ、今でもなお地方から大都市への人口流出は起こっている。人口流出数は、120 万人もの人が「民族の大移動」ともいえるように人口移動していた 1960 年代に比べれば、1990 年代半ば以降は 60 万人程度と、少なくなっている。しかし、現在でも確実に地方圏から大都市圏への人口流出は続いており、これから先の将来においても、若者は進学先や就職先を求めて移動することから、人口流出は起こり続けるものであると考えられる。

大都市には、数多くの進学先や就職先、地方にはない魅力や豊かな生活水準があるため、若者が地方から大都市へと移動することは必然的に起こるものであり、年間 60 万人にも及ぶ大移動を止めることは不可能である。

図 1-1 非大都市圏から大都市圏への移動(1954 年から 2008 年)



注) 1、総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告年報」により作成。日本人についてのみ。

2、大都市圏は、東京圏：埼玉、千葉、東京、神奈川の1都3県、名古屋圏：岐阜、愛知、3重の3県、大阪圏：京都、大阪、兵庫、奈良の2府2県、非大都市圏はそれ以外。

1-1-2 人口流出が引き起こす地方の高齢化

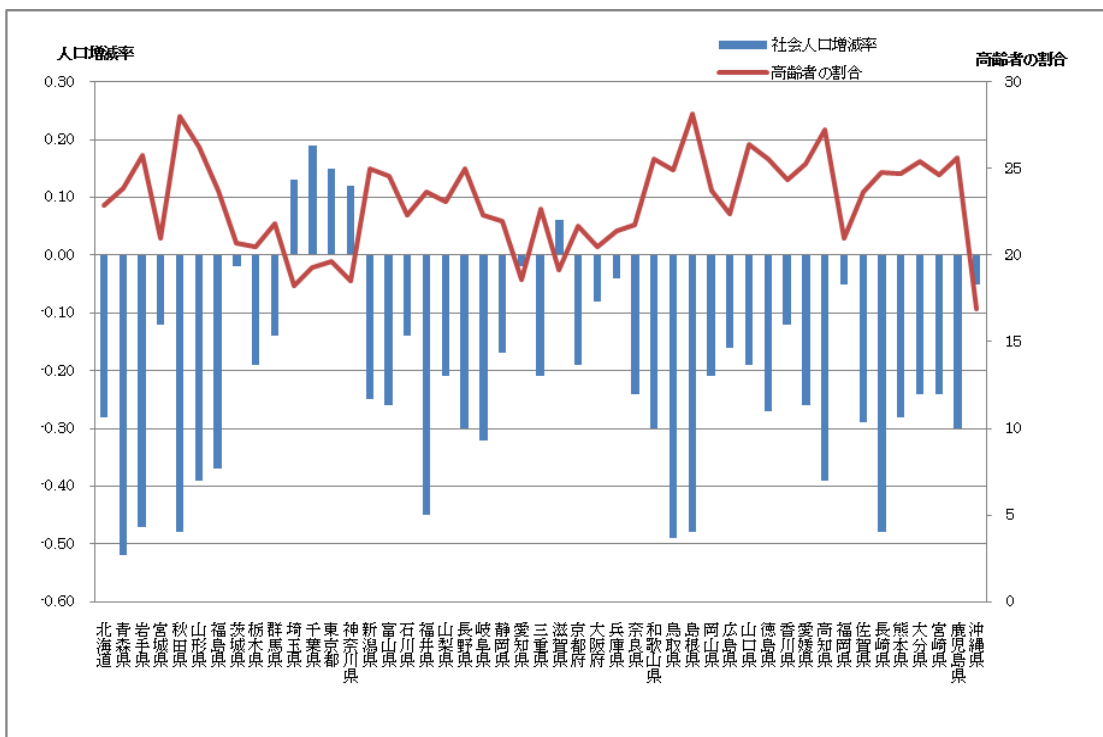
人口流出がその地域にどのような影響を与えているのかを見ていく。地方においては、若者が地方から大都市へと流出していると考えられる。したがって、若者が流出している地域では高齢化が進行していると考えられる。このことを確認するために、図 1-2 では、都道府県別に見た 2007 年から 2008 年にかけての社会人口増減率と、2008 年における高齢者の割合を示し、図 1-3 では、新潟県の市町村別にみた 2007 年から 2008 年にかけての社会人口増減率と、2008 年における高齢者の割合を示す。それぞれのグラフの縦棒は社会人口増減率を示しており、折れ線グラフは高齢者の割合を示している。

この図 1-2 から社会人口増減率を見てみると、首都圏(1 都 3 県)は社会人口増減率がプラスの地域であり、首都圏以外の県で社会人口減少率の低い地域は、愛知県や大阪府などの大都市である。社会人口減少率が高い地域としては、東北地方、愛知県を除いた中部地方、中国地方であることがわかり、これらは大都市から離れた地域である。他方で、高齢者の割合を見てみると、社会人口減少率の低い首都圏では高齢者の割合が低く、首都圏から離れた社会人口減少率の高い地方では高齢者の割合が高いことがわかる。地方では、人口流出と高齢化が同時に見られることから、地方からの人口流出は高齢者ではなく若年人口であることを裏付けている。

つぎに、図 1-3 から新潟県の社会人口増減率について見てみると、新潟県内においては、ほとんどの地域で社会減少していることがわかる。県内の中でも大きな市である新潟市、長岡市、上越市を見てみると、新潟市においては社会増加しているが、その社会人口増加率は低く、長岡市、上越市においては社会減少している。高齢者の割合について見てみると、図 1-2 のグラフと同様に新潟県内の市町村においても、社会人口減少率が低い地域では高齢者の割合が低く、社会人口減少率が高い地域では高齢者の割合が高い。同じ市であっても、新潟市のように高齢者の割合が 2 割弱しかない地域もあれば、村上市、十日町市、糸魚川市のように高齢者の割合が 3 割以上ある地域もあることがわかる。

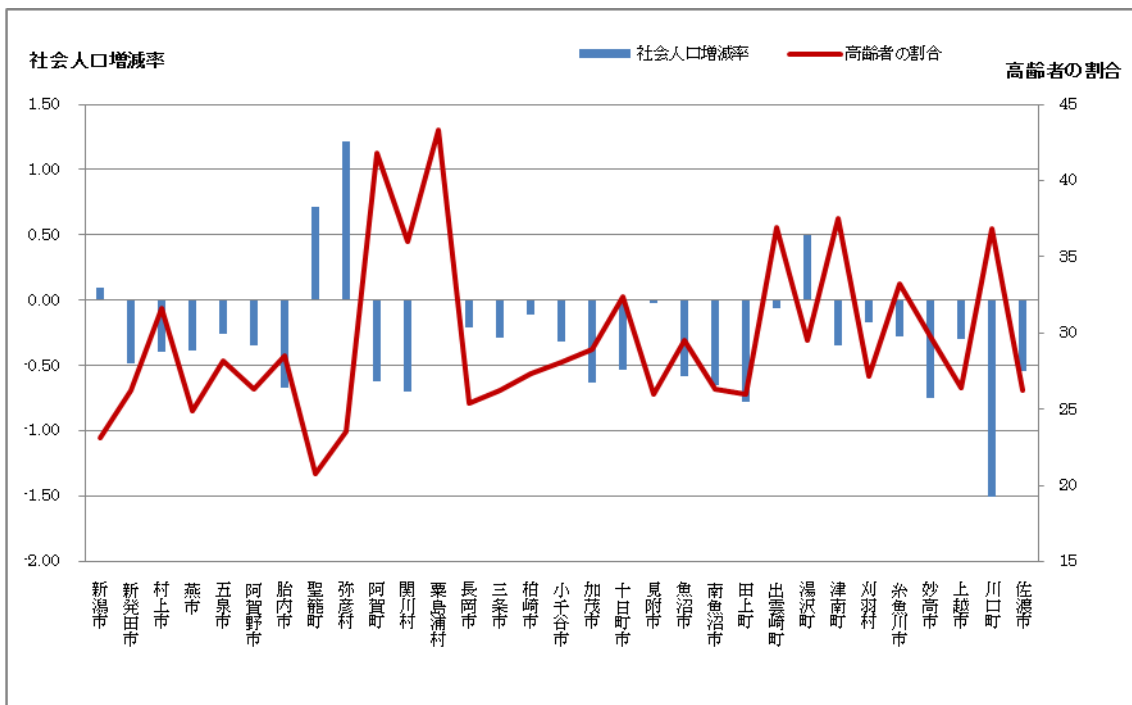
人口流出が起こる地域では同時に高齢化も起こっていることから、地方から大都市への人口流出が地方の高齢化を引き起こしているといえる。このような人口流出と高齢化の問題がある地方都市において、さらに将来どのような現象が予想されているのかを見ていく。

図 1-2 都道府県別社会人口増減率と高齢者の割合



注)「日本統計年鑑」(総務省統計局)より作成。2008年の値。

図 1-3 新潟県の市町村別社会人口増減率と高齢者の割合



注)「新潟県統計年鑑」(新潟県統計課)より作成。2008年の値。

1-2 地方における高齢化

本節では、今でも人口流出や高齢化が深刻化している地方が将来どうなっていくのか見ていく。まず 1-2-1 では地方において高齢者の割合が今後も増加していくことを、新潟県の中でも、他の都市に比べ高齢者の割合の高い、村上市、十日町市、糸魚川市を例にとって見ていく。1-2-2 では、高齢者の分布の実態を都道府県別と新潟県の市町村別に見ていく。

1-2-1 増加し続ける高齢者の割合

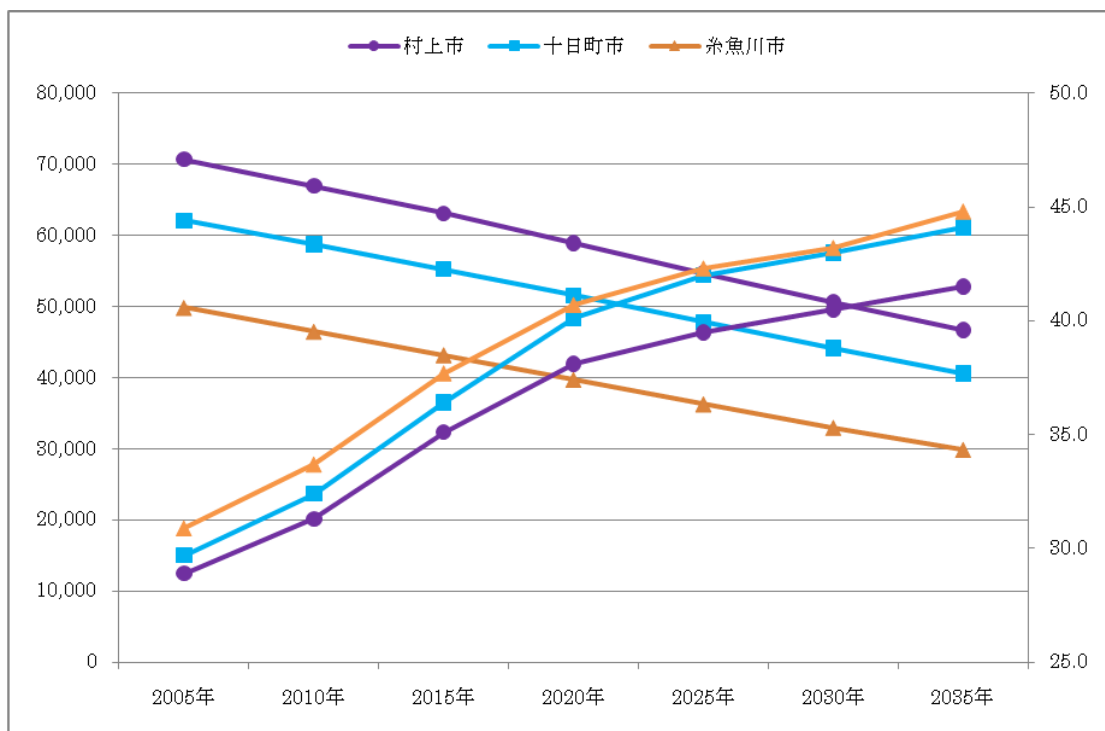
まず、新潟県内の都市の中でも高齢者割合が高い村上市、十日町市、糸魚川市の 3 市を取りあげ、その 3 市の高齢者の割合と将来人口について見ていく。図 1-4 は、村上市、十日町市、糸魚川市における高齢者の割合と総人口を 2005 年から 2035 年まで 5 年おきに見ていったものであり、右上がりのグラフは高齢者の割合の推移を示しており、右下がりのグラフは総人口の推移を示している。図 1-5 は、2005 年から 2035 年までの十日町市の将来の高齢者人口と若年人口の推移であり、下側が高齢者数であり、上側が若年者数である。

この図 1-4 の右上がりのグラフを見てみると、村上市、十日町市、糸魚川市の 3 市では将来的に高齢者の割合が増加していくことが予測されており、2035 年には 3 市において高齢者の割合が 4 割を超えると予測されている。高齢者が 4 割以上いるということは、人口 2.5 人に対して最低 1 人は高齢者であるということである。このように高齢者の割合は 3 市において 2035 年まで増加していくと予測されているが、さらに 3 市における総人口は 2035 年までにどう推移していくのだろうか。

図 1-4 の右下がりのグラフを見てみると、3 市の総人口はいずれも 2005 年と 2035 年と比較するとおよそ 2 万人は減少すると予測されている。2005 年から 2035 年にかけて、村上市では 70,705 人から 46,693 人へと 24,012 人の減少、十日町市では 62,058 人から 40,601 人へと 21,457 人の減少、糸魚川市では 49,844 人から 29,844 人と 20,000 人の減少、と 3 市において大幅な人口減少が起こることがわかる。

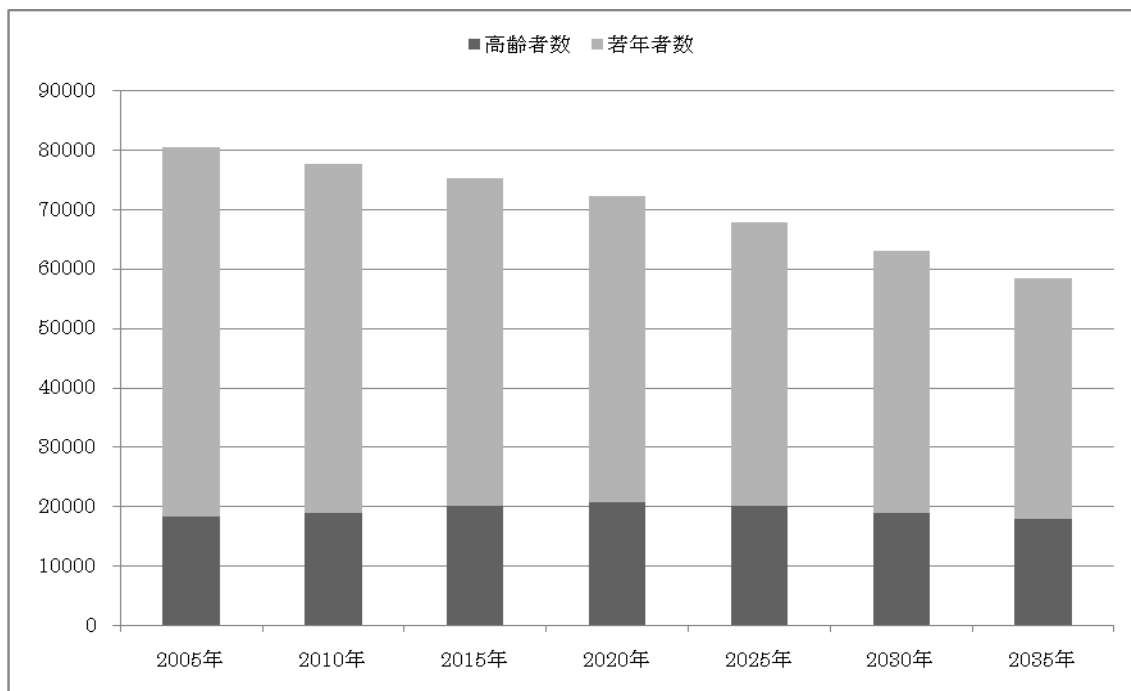
図 1-5 から、十日町市に焦点を絞って見てみると、2005 年から 2035 年まで高齢者数はあまり変化しないが、若年者数は急速に減少することがわかる。2005 年には約 6 万人の若年者で約 2 万人の高齢者を支えていたのに対し、2035 年には約 4 万人の若年者で約 2 万人の高齢者を支えなければならなくなってしまう。十日町市のように、将来的には今よりもずっと少数の若年者で、多数の高齢者を支えなければならなくなることは、高齢者の割合と総人口の推移が、十日町市と同じ動きをしている村上市や糸魚川市でもいえることである。

図 1-4 村上市、十日町市、糸魚川市の将来の高齢者の割合と将来人口の推移



注)「将来推計人口」(国立社会保障人口問題研究所)より作成。

図 1-5 十日町市の将来の高齢者数と若年者数の推移



注)「将来推計人口」(国立社会保障人口問題研究所)より作成。

1-2-2 どこに高齢者はいるのか

村上市、十日町、糸魚川市の3市では2005年から2035年にかけて総人口の減少は大きいが高齢者数には大きな変化はない。しかし、人口の半数が大都市に集中しているので、個々の地方に住む高齢者数自体は少ない。このことを確認するために、図1-6では、2008年における都道府県別の高齢者数と高齢者の割合を示している。図1-7は、2008年における新潟県の市町村別の高齢者数と高齢者の割合である。それぞれのグラフの縦棒は高齢者数を表しており、折れ線は高齢者の割合を表している。

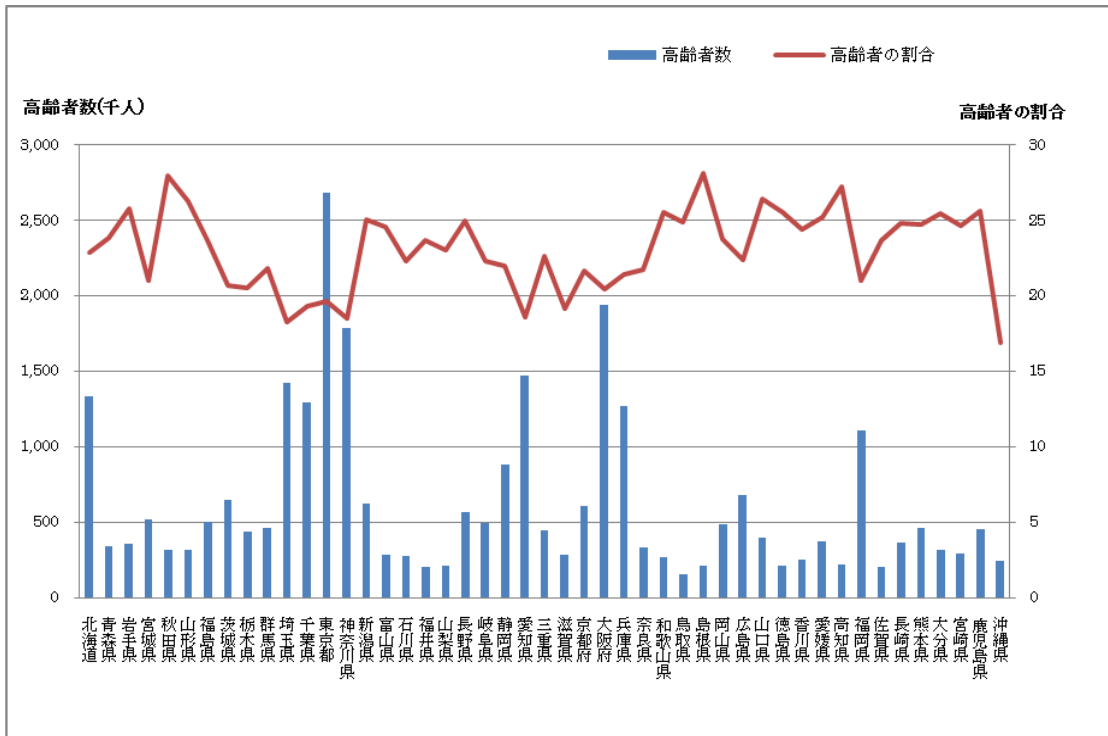
まず、図1-6から日本の現状として、都道府県の中でも高齢者の割合が低いのは大都市であるが、高齢者の割合が低くても高齢者が多く住んでいるのもまた大都市であることがわかる。逆に地方においては、高齢者の割合は高いが、住んでいる高齢者の人数自体は少ないこともわかる。

つぎに、図1-7から、新潟県内の現状について町村別で見ると、高齢者数は少ないが高齢者の割合も低い地域もある。しかし、市別で見ると、図1-6で都道府県別に見たときと同様に、新潟市、長岡市、上越市のように高齢者の割合が低い地域では、逆に高齢者数が多い地域が多く、高齢者の割合が高い地域では高齢者数が少ない地域が多いことがわかる。

地方では高齢者数は大都市に比べれば少ないが、確実に高齢化が進んでいき、今よりもずっと少数の若者で多数の高齢者を支えていかなければならない。地方にこそ高齢者のための社会的なシステムを充実させることが必要不可欠である。

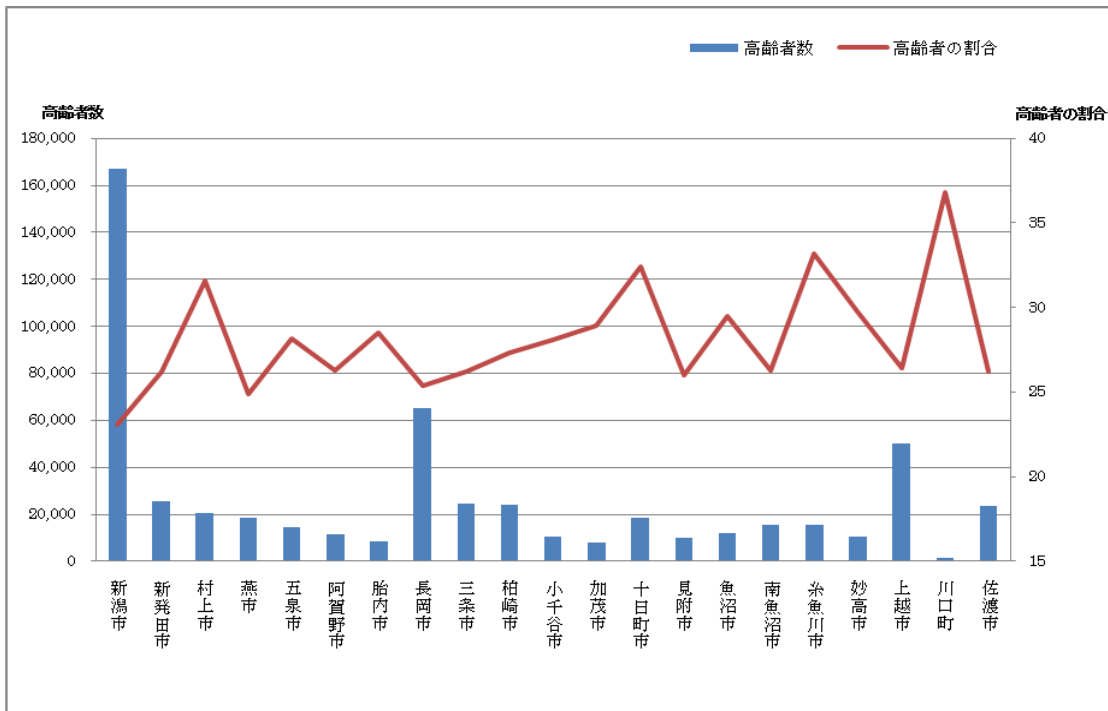
しかし、地方においてはこれまで、いかにして若者を地方に留めるかが政策として重要視されており、高齢者のためのまちづくりにはあまり目を向けられていないことが現状である。高齢者対策が十分にされないことにより、地方において、より人口減少が進んでいくという悪循環が生じている。今までの地方で起きている悪循環を次で説明していく。

図 1-6 都道府県別高齢者数と高齢者の割合



注)「日本統計年鑑」(総務省統計局)より作成。2008年の値。

図 1-7 新潟県の市町村別高齢者数と高齢者の割合



注)「新潟県統計年鑑」(新潟県統計課)より作成。2008年の値。

1-3 地方から若者が流出し、高齢化していく悪循環

本節では今まで地方で人口減少を引き起こしていた悪循環について述べていく。図 1-8 は、地方で起こっており、これからも続いていく悪循環である。図 1-9 は、地方の人口減少を引き起こしていく悪循環であり、図 1-10 は、これから地方で起こっていくべき良い循環である。

若者は、進学先や就職先を求めて地方から大都市へ出て行くため、大都市における進学先や就職先の豊富さなどを考えると、若者が地方から大都市へ出て行くのを止めることは不可能である。国や地方公共団体は、若者を地方に呼び戻すために、地方に公共事業などを増やして、一時的にでも無理矢理に雇用を生み出そうとしてきた。しかし、無理矢理に雇用を生み出したところで、その雇用が地方に根付くわけでもなく、さらには若者が地方に留まるわけでもないため、一時的に地方に雇用された若者はいずれ大都市に戻っていく。この循環は図 1-8 で示した循環であり、このような流れで若者が地方から大都市へと流出することを止めることは不可能であり、この循環はこれから先も続くものである。

しかし、図 1-8 で示した循環の先に、私たちの考える、地方で社会人口減少をさらに深刻化させていく悪循環が存在する。その悪循環を引き起こしている原因は、地方において生活環境の整備、つまり、高齢者のためのまちづくりがされていなかったことである。地方で高齢者のためのまちづくりがされていなかったため、大都市に比べ地方は高齢者にとって住みにくいところとなってしまった。そのため、大都市に出て行った若者は年をとっても住みにくい地方には戻ってこない。それに加え、地方は高齢者の割合が高いため、若者の人口に対して支えなければならない高齢者数が大都市に比べて大きいので、高齢者を支えなければならない負担から逃れるために、若者はさらに地方から大都市に流出する。このように地方では、流出していった若者が年をとっても戻ってこず、さらに若者が地方から流出してしまうため、人口減少がさらに深刻化してしまうという悪循環の構造が出来上がっている。それでは、どこを改善することで、人口減少を引き起こす悪循環を、人口減少を止められるような良い循環に変えることができるのだろうか。

それは、地方において高齢者のためのまちづくりを進め、高齢者が安心して暮らせるような生活環境の整備を整えることである。地方にはもともと、大都市にはない自然の豊かさ、治安の良さ、物価の安さなどの魅力があるが、高齢者のためのまちづくりを進めることで、地方にはさらなる魅力ができる。地方に大きな魅力ができることで、大都市にいる高齢者が I ターンや U ターンをして地方に戻ってくるため、地方の人口減少が解消される。さらに、高齢者のまちづくりを進めていくことで、長期的には雇用も創出することができるので、地方の若者が大都市へ流出することを止められる。雇用ができたことで若者が地方に留まるため、地方の人口減少を解消できることに加え、高齢者を支えなければならない負担も同時に軽減することができる。

国や地方公共団体は今まで、地方に若者を引き留めるような政策を行ってきたが、若者が大都市へ出て行くことは進学や就職を考えると必然的に起こることであり、このような

政策を今後も行っていくことは無意味である。国や地方公共団体は、今起こっている高齢化という実態に目を向けていないのではないか。今の日本に必要な政策は、地方に若者を引き留めるような政策ではなく、大都市に多数いる高齢者や退職世代を地方に呼び込み、高齢者のためのまちづくりを進めていくような政策である。そのような政策を行うことで、図 1-9 で示した人口が減少してしまう悪循環が、図 1-10 で示したような人口が減少しなくなる良い循環に変わっていくのである。第 2 章では、地方の悪循環を良い循環にするために、地方に必要な要素について述べていく。

図 1-8 地方で起こっており、これからも続いていく循環

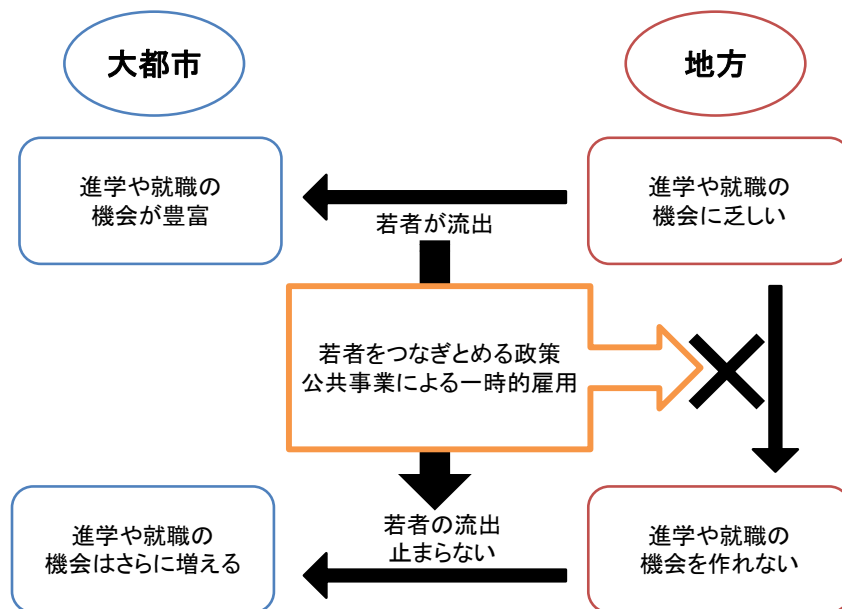


図 1-9 地方において人口減少を引き起こす悪循環

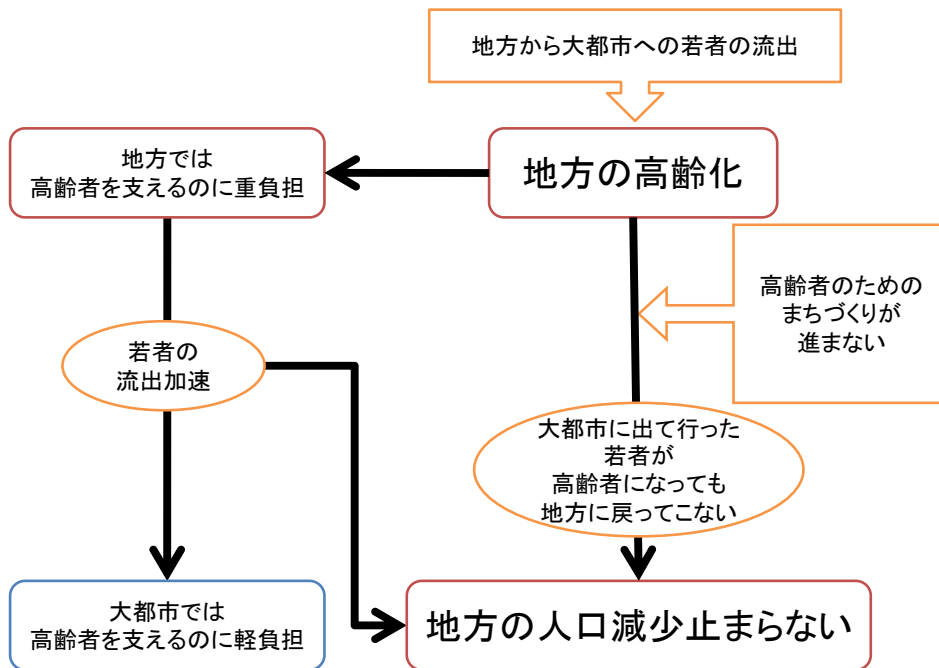
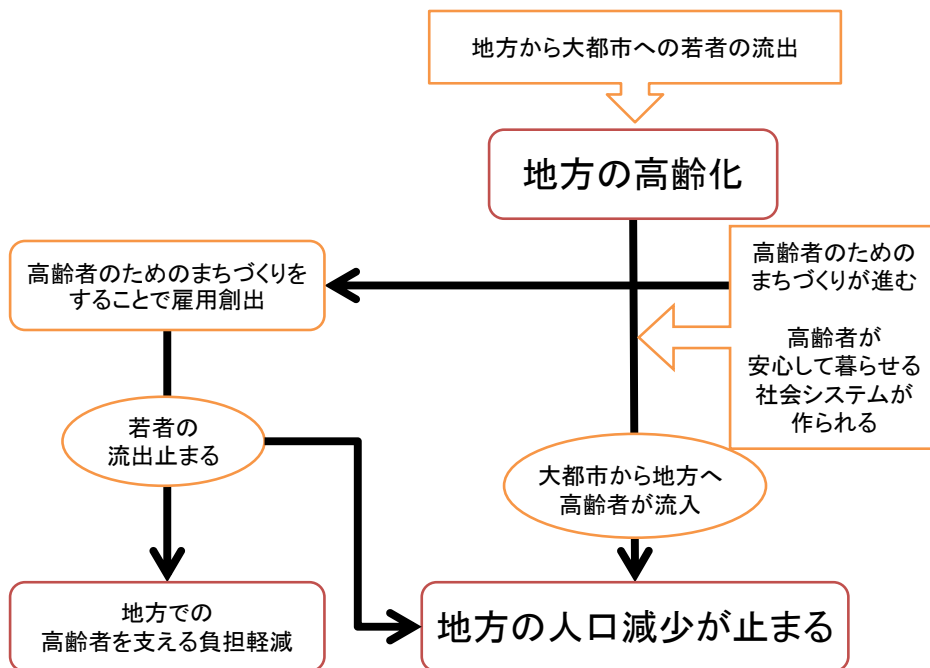


図 1-10 地方において変えていくべき良い循環



第2章 高齢者が求めるまちづくり

前章では、悪循環として若者が地方から大都市へ流出するため、地方の人口減少が止まらないことを述べ、悪循環を良い循環にするためには高齢者のためのまちづくりを行うことが必要であることを示した。高齢者のためのまちづくりをすることで大都市から地方に高齢者が流入し、地方の人口減少を止めることができ、雇用を創出することで若者の地方から大都市への流出が止まることを述べた。

それでは、高齢者のためのまちづくりには何が必要なのだろうか。わたしたちは高齢者がまちづくりに求めるものとしてコミュニティと交通の必要性を挙げる。そして、実際に国が行ってきた政策が高齢者に対応した政策、まちづくりであったのかを分析する。最後に地域本来の魅力として地方の治安の良さと物価の安さを挙げ、大都市の高齢者を地方に呼び込むための政策提言を第3章で述べていく。

2-1 高齢者が求めるものとは

そもそも高齢社会の問題とは何であろうか。労働人口の減少、後期高齢者を中心とした医療、福祉問題、一人暮らしの高齢者が自宅で誰にも見取られず死亡する「孤独死」の増加といったさまざまな問題を抱えている。

本節では、近年の日本において高齢化が急速に進んでおり、高齢化の現状に対応した生活環境の整備をする必要があるという第1章の結論を踏まえて、高齢者が暮らしやすいまちづくりに必要な要素とは何かを探っていく。

2-1-1 コミュニティの必要性

地方の高齢者がまちづくりに求めるものの一つに、コミュニティが挙げられる。高齢者世帯¹全体としては2004年から2008年にかけて増加傾向にあり、4年間で約137万世帯の増となっている。

男女を合わせた単独世帯数の割合は図2-1の構造別にみた高齢者世帯構成割合の年次推移からわかるように全体の高齢者世帯数に対して47～48%の間で推移しており、夫婦のみの世帯が48～49%で推移していることから高齢者世帯の半分が単独世帯数であることがわかる。また、女性の高齢者世帯割合は34～36%で推移しているのに対し、男性の高齢者世帯割合は11～13%で推移していることから女性の単独高齢者割合は男性に比べて高い割合であることが読み取れる。

夫婦の高齢者世帯の場合はお互いに話し合うことができる相手がいるが、単独高齢者つまり、一人暮らしの高齢者の場合は話し相手がないために閉鎖的になりやすくなる。閉

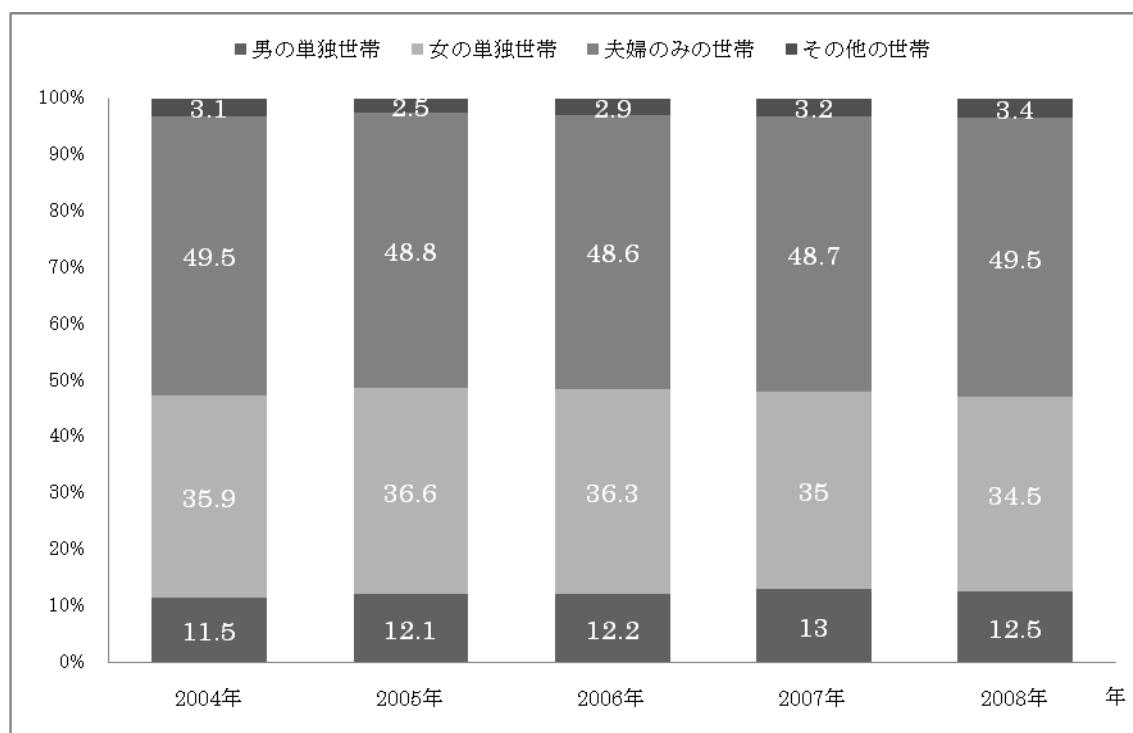
¹ 高齢者世帯とは、2004年度までは、男65歳以上、女60歳以上の者のみで構成されている世帯もしくは、これらに18歳未満の者が加わった世帯。2005年度からは、男女ともに65歳以上の者のみで構成されている世帯もしくは、これらに18歳未満の者が加わった世帯のことを指す。

鎖的になることによって、高齢者のひきこもりや孤独死の増加につながる。高齢化が進む地方においては、より高齢者のひきこもりや孤独死の問題が加速する恐れがある。

そこで、高齢者と市民や高齢者同士がコミュニケーションをとることができ、生きがいを感じることができるような地域再生、まちづくりをこれから推進していく必要がある。

具体的には、社会福祉を踏まえた高齢者施設の整備、高齢者がまちに出てきてコミュニケーションができるような空間の作成が挙げられる。そのような政策を進めていくことで高齢者を支える若者の精神的な負担を減らすことも可能となる。以上のことを考慮に入れた上で、3-1 では高齢者のためのコミュニティ形成の政策提言を行っていく。

図 2-1 構造別にみた高齢者世帯構成割合の年次推移



注)「平成 20 年度国民生活基礎調査」(厚生労働省)より作成

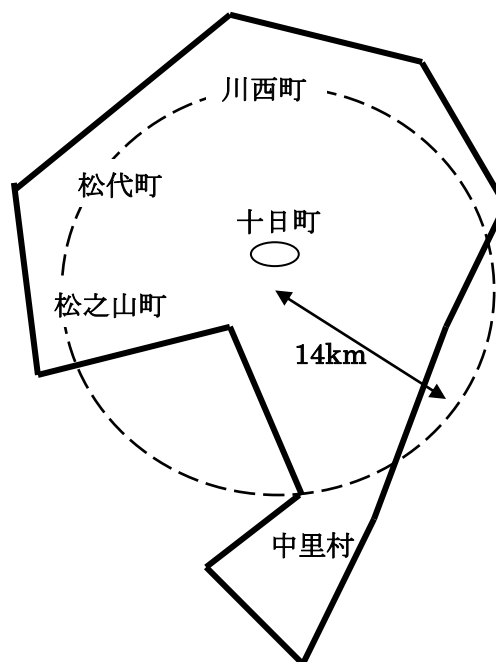
2-1-2 交通の必要性

本小節では新潟県の十日町市の市役所から他の地域との距離を示し、十日町地域以外の地域の人が、中心市街地である十日町地域にアクセスしやすい環境を作るためには、今の交通では不十分であるため、改善していく必要性があることを述べる。

新潟県十日町市は2005年4月1日に川西町、松代町、松之山町、(旧)十日町市、中里村の5つの市町村が合併して新たに誕生した市である。さらに、十日町市地域のほとんどが中山間地域であり、山あいには多くの小規模集落が点在している。新市の市役所が設置された旧十日町市は図2-2の十日町市役所から各地域への距離からわかるように他の4つの町村に囲まれるように位置し、地理的にも中心に位置しているといえる。

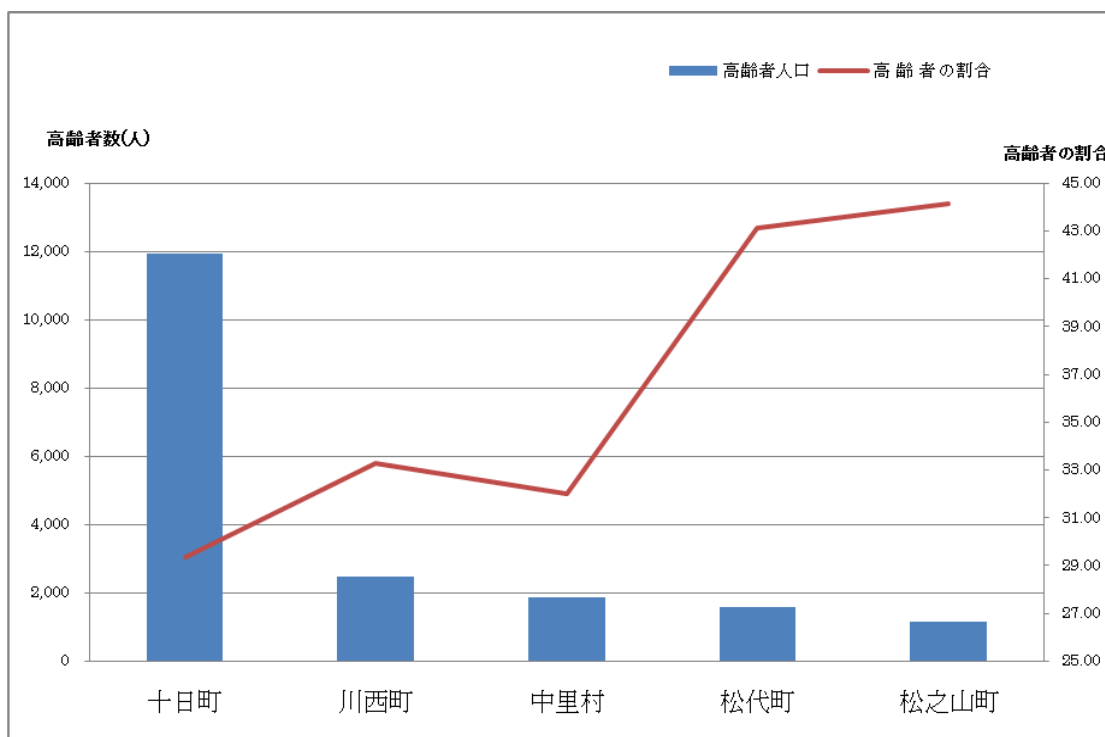
十日町市役所から他の地域までの距離は約14kmである。自動車だと20分前後の距離ではあるが、交通弱者の高齢者にとっては自家用車の運転が困難であり、交通手段は公共交通機関に頼らざるを得ない。そのため、4つの地域と山あいにいる高齢者を十日町市中心に呼び込むことができるような交通整備、効率的な運行業務が必要となってくる。

図2-2 十日町市役所から各地域への距離



注)十日町市観光協会ホームページより作成

図 2-3 十日町市の地域別高齢者数と高齢者の割合



注)「住民基本台帳人口(2010年8月31日現在)」(十日町市)より作成

図 2-3 は、十日町市の地域別高齢者数とその割合を示したものである。図 2-3 から読み取れるように、高齢者の割合を見てみると、十日町地域の高齢者の割合は 29.37%である。割合としては松之山町地域、松代町地域がそれぞれ 44.1%、43.1%と高い値になっている。高齢者数としては十日町地域が多いが、高齢者の分布としては十日町地域周辺の地域にも多くいる。したがって、十日町地区内にのみに交通を整備するのではなく、高齢者が多く住むような 4 つの地域と十日町地域をつなぐホットラインをつくる必要がある。また、2-1-1 で挙げたコミュニティと高齢者とをつなぐ交通の整備も視野に入れなくてはならない。

以上のように交通機関を必要とする高齢者が中心市街地から、より外の地域に住んでいることを考慮に入れた上で、3-2 では中心市街地までの交通整備と中心市街地内の交通整備の 2 つの観点から政策提言を行っていく。

2-2 日本のまちづくり政策評価

本節では今まで国が行ってきたまちづくり政策について、現在住んでいる高齢者に対応したものであったのかを分析し、国が行ってきた政策の問題点を導出する。

2-2-1 まちづくり三法の評価

わが国のまちづくりは、「中心市街地活性化法」²、「大規模小売店舗立地法」³、「都市計画法」⁴のいわゆる「まちづくり三法」に基づいて行われてきた。したがって、本小節では今までのもちづくりの基本となる法律であったまちづくり三法について評価していく。三法はそれぞれ、①中心市街地のにぎわい回復、②大型店の周辺環境への適応、③都市計画による大型店等の適正配置という面でのまちづくりを目指している。

(1) 中心市街地活性化法の評価

中心市街地活性化法について独自の政策評価を行う前に、産業構造審議会流通部会と中小企業政策審議会商業部会における合同会議での、以下の政策評価を見ていく。

中心市街地活性化法は、市街地の整備改善(行政)と商業等の活性化事業(TMO)の一体的推進の趣旨が徹底しなかったこと。また、商業以外の都市機能の集約についての考え方が不明確であったとしている。

以上の評価からもわかるように中心市街地活性化法の問題点としては、指導する行政側と実際に事業を行っていた商店側との意思疎通がなされていなかったことが挙げられる。そして、この法律の最も問題な点は、商業に偏った活性化事業を推進した点である。高齢者のためのまちづくりの観点からいえば、高齢者福祉、医療、娯楽といった重要な機能が完全に欠落していたといえる。

(2) 大規模小売店舗立地法の評価

(1)と同様に合同会議においては経済規制から環境規制に移行し、騒音、廃棄物、交通渋滞など周辺生活環境の水準は高まったものの、広く社会的、経済的影響が拡大しているところから、有効な規制策を検討すべきとしている。また、中心市街地に立地使用とする大型店については基準等を緩和すべきとの提言がなされた。

大規模小売店舗立地法は騒音、廃棄物、道路渋滞などの周辺環境の水準の向上の点にお

²同法の制定以前は、個々の中心市街地活性化策において統一性がなく実施されており、またハード面の整備に偏っているとの指摘もあったことから、道路の整備等の市街地の環境整備(ハード面)と空き店舗対策等の商業振興(ソフト面)とを、関係省庁、地方自治体、民間事業者等が連携して一体的に推進することを目的として制定された。

³大型店の店舗面積や閉店時間等の調整を行っていた大店法の廃止と同時に施行された。大型店の出店や増設を行おうとする事業者に対し、周辺地域の環境の保全のため、駐車場の整備や、騒音、廃棄物の抑制等、周辺の環境への配慮を求めるものである。

⁴地域の実情に応じた柔軟な都市づくりを目的として改正された。地域の将来像に合った土地利用のため、市町村が独自に様々な用途の地域を定めることを可能にし、商業施設の立地調整を含む土地利用規制(ゾーニング)が推進されることを目指した。

いてメリットがある。しかし、環境に配慮すれば、大型店の出店は原則自由である点から、大規模店舗が中心市街地から離れていくような郊外型のまちづくりを推進している。自家用車を運転することが困難である交通弱者の高齢者などにとっては、好ましいまちづくり政策ではないといえる。

(3) 都市計画法の評価

都市計画法は、都市全体のまちづくり構想がはっきりと決定していなかったために、安く広い土地を求める大規模店舗の需要が、中心地からより郊外へと推し進める結果となった。

また、都市計画では各市町村の決定がなされるために市町村間の提携がうまくなされていなかったといえる。誰が、どのような権力を持ってまちづくりを推進していくのか議論を進める必要がある。加えて、市町村同士の連携によって双方のまちが、実際に発展していくのかを考えた上で都市計画を策定していく必要がある。

結果として、まちづくり三法は、商業に偏ったまちづくりを行い、多くの大規模商業施設を郊外につくり出した。2-1-1にも挙げたように、高齢者が求めているのはコンパクトなまちづくりにおけるコミュニティ、交通である。つまり、今まで国は高齢化という現状に目を向けずに、目先の利益ばかりを追及したまちづくり政策を行ってきたといえる。

2-2-2 時代の流れを見誤ったまちづくり

日本のまちづくり政策の過ちとして、バブル期に行った政策を事例に挙げるができる。バブル期において、国や地方公共団体は時代の流れを見誤ってしまい、私たちの考えるコンパクトシティではなく、商業や公共施設といった主要な施設を分散化させてしまった。つまり、国や地方公共団体は生活者優先や予想できたであろう高齢化という長期的な視点にたった地域運営ができてなかったといえる。

石田(2004,p.272)では、地価バブルを引き起こした要因は政府、自民党が進めた規制緩和路線であると指摘している。具体的には1983年7月に建設省が提出した「規制緩和等による都市再開発の促進方策」という報告書を問題視している。なぜなら、この報告書に含まれている考え方は都市計画、建設規制を緩和し、民間に自由に規制されない場を与えるものであったからである。加えて、国の土地をほとんど何の計画条件もつけずに民間に払い下げをし、都市再開発、宅地開発を促進しようとした。

そうして日本では1980年代にかけて地価上昇が続くこととなる。地価上昇が続く背景の中、各地方の中心市街地における公共施設は、商業施設の進出により、郊外に打ち出されてしまった。県庁や市町村の役所は商業圏の外側に位置するようになった。これはあくまで商業優先あるいは経済優先の発想である。結果として、バブルにより時代の流れを見誤ってしまい、生活者優先や予想できたであろう人口の高齢化という長期的な視点にたった

地域運営ができてなかったといえる。その結果として、中心市街地に商業圏ができ活性化したが、今になって中心市街地の空洞化につながってしまった。

2-2-1 と 2-2-2 の 2 つの政策に共通していることは、今までの日本は商業優先、自動車社会の潮流から深刻化する高齢化を考慮に入れずにまちづくりを行っている点である。

2-2-3 地方本来の魅力

高齢者が求める要素として、2-1-1 ではコンパクトなまちづくりにおけるコミュニティと交通の必要性を挙げた。これら 2 つの要素は主に大都市における魅力であり、これだけでは大都市の人々を地方へと移動させる要因としては不十分であるといえる。そこで、本小節では大都市に住む高齢者が地方に求めている要素を挙げていく。

(1) 治安の良さ

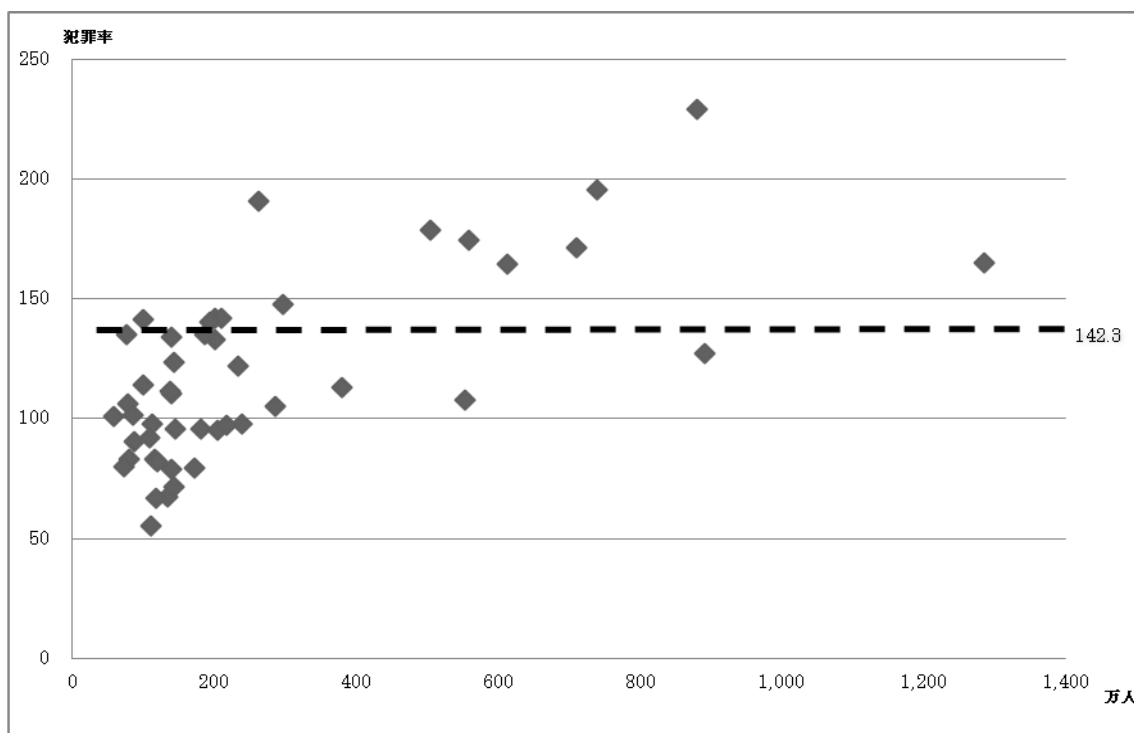
大都市に住む高齢者が地方に求めている要素として地方の安全性、すなわち、治安の良さを上げることが出来る。特に、図 2-1 で挙げたような単独世帯の高齢者にとっては一人で生活しているため、不安を軽減させるといった意味でも治安は重要な要素であるといえる。

それでは、実際に地方は大都市に比べて治安が良いのだろうか。図 2-4 は、都道府県別の人口規模別犯罪率であり、縦軸に都道府県別の犯罪率⁵をとり、横軸に都道府県別の人口をとったものである。図 2-4 は、犯罪率の平均である 142.3 の破線を境に、主に 2 つのグループに分けることが出来る。多くの都道府県は左下のグループに属しているが、左下に行けばいくほど地方が多い傾向がある。具体的には秋田県、山形県、岩手県、長崎県などがこれにあたる。また一方で破線より上の地域では大都市が多い。特に最も犯罪率が高い大阪府を筆頭に京都府、愛知県、東京都などがそのグループに属する。

以上のことから、人口が多い大都市ほど犯罪率が高い傾向があることがわかる。したがって、大都市に住む高齢者は少なからず、治安の良さを地方における魅力として考える。これは、地方が持っている良さの一つであり、大都市の高齢者を地方へと呼び込む要因となる。

⁵ 犯罪率とは人口一人あたりの犯罪認知件数を示す。

図 2-4 都道府県別人口 人口規模別犯罪率



注)1.「平成 20 年度の犯罪」(警察庁)より作成

2.人口は「平成 20 年度 10 月 1 日人口推計」(総務省統計局)の人口を用いた。

(2) 物価の安さ

大都市に住む高齢者が地方に求めている要素の 2 つ目として地方における物価の安さが挙げられる。表 2-1 は都道府県別にみた大分類別指数を示したものである。この表を見てみると、東京都では、大分類別指数が総合を含めて 11 分類ある項目のうち 8 項目もの分類において最も高く、光熱、水道の項目の青森県や保健医療の項目の長崎県を除けば、東京都における物価水準の高さが見て取れる。一方で沖縄県は 5 項目の分類において最も低い結果となった。他の 6 項目が岩手県や山梨県、群馬県、福井県、富山県、島根県といった都道府県である。ここからどの項目においても地方において物価が安い傾向にあることがわかる。特に住居の項目で見ると、東京都と沖縄県では 80 ポイントもの差がある。また、被服および履物の項目では東京都と沖縄県で 51.1 ポイントの差が開いている。保険医療の項目では、地方である長崎県が最も高い値となっているが、最も低い福井県とは 4.7%の差となっている。このことから保険医療の項目に関しては地域格差が小さいことがいえる。地方において物価が大都市よりも安いことは、より高齢者生活における手助けとなる。そのことを考慮すると地方における物価の安さは治安の良さと同様に都市の高齢者を引き込む地方の魅力であることがいえる。

表 2-1 都道府県別にみた大分類別指数(全国平均=100)

大分類	最も高い都道府県		最も低い都道府県		差	比率
総合	東京都	108.5	沖縄県	91.9	16.6	1.18
食料	東京都	106.4	岩手県	95.1	11.3	1.12
住居	東京都	146.7	沖縄県	66.7	80	2.2
光熱、水道	青森県	113.1	山梨県	90	23.1	1.26
家具、家事用品	長崎県	108.4	群馬県	89.2	19.2	1.22
被服及び履物	東京都	117.8	沖縄県	66.7	51.1	1.77
保健医療	長崎県	102.4	福井県	97.7	4.7	1.05
交通、通信	東京都	107.4	沖縄県	95	12.4	1.13
教育	東京都	112.5	富山県, 島根県	84.8	27.7	1.33
教養娯楽	東京都	105.5	沖縄県	94.3	11.2	1.12
諸雑費	東京都	105.3	岩手県	86.8	18.5	1.21

注 1. 「平成 19 年全国物価統計調査」(総務省統計局) より作成

2. 差は最も高い都道府県の指数-最も低い都道府県の指数として算出。

比率は最も高い都道府県の指数÷最も低い都道府県の指数として算出。

第 2 章のまとめとして、今までの国のまちづくり政策はまちづくり三法や地価バブルといった歴史的背景から商業に偏り、多くの大規模商業施設を郊外に創り出してきた。高齢者が求めるまちづくりとは郊外型ではなく、よりコンパクトなまちである。つまり、国は長期的な視点で高齢化が急激に進むということを見据えることができずに、誤った政策を行ってきた。地方ではコミュニティや交通という生活環境を整備し、もともと地方にある治安の良さや、物価の安さなどを活かし、大都市の高齢者を地方に流入させるまちづくりをしていかななくてはならない。以上のことを考慮に入れ、第 3 章では高齢者が住みやすいまちづくり政策を提言していく。

第3章 政策提言

これまで、地方において高齢者の割合は高水準で推移していることを示し、高齢者は地方で生活を送る上で何を必要としているのかを分析した。私たちは高齢者が住みやすいまちに必要な要素として「コミュニティ」、「交通」の二つの要素を導き出した。本章では、高齢者が生活しやすいまちづくりのシステムとして「コンパクトシティ」を提案し、PPP(Public Private Partnership)の運用を同時に行い、官民協働型のコンパクトシティの創造を目指すことで、高齢者が住みやすいまちづくりを行うことが可能であることを提言していく。高齢者にとって魅力あるまちを作り上げることにより、大都市の高齢者を地方に引き込むことを目指す。

3-1 高齢者を救うコミュニティ

第1、2章では、地方における高齢化は止めることは不可能であり、これからも地方では高齢化が深刻化することを述べた。そして、地方において高齢者の割合は高くなってきており、高齢者数は高水準で推移していることが示された。また、高齢化の進行とともに、単独高齢者世帯は増加することから孤独死の増加も懸念されている。そこで、コミュニティが高齢者にとっていかに重要なものかを具体的に述べ、高齢者に対して、むらなくサービスを提供できるように施設整備を行う中で、そこにコミュニティ形成の可能性を見出ししていく。ここでは高齢者を、自分の身の回りのことを自分でできる「比較的健康な高齢者」と、加齢に伴う身体の衰えにより、自分の力だけでは日常の生活に支障がはじめた「介護が必要な高齢者」の2つのタイプに分類し、それぞれに対応したコミュニティ形成について考える。

地方において、高齢者施設や公共施設の整備を行う際にPPPの手法を導入し、官民協働型のコンパクトシティを目指すことは、高齢者の住みやすいまちづくりを推し進めることになる。今までよりも安い料金で、従来よりも質の高いサービスを楽しむことができる。これは、高齢者の生活を快適にする。また、雇用の創出の面からもまち全体の活性化にも有効に働く。

3-1-1 健康な高齢者のためのコミュニティ

第1、2章で示したように、地方において急速に高齢化が進むと、同時に高齢者世帯数は増加し、高齢者世帯の半数が単独高齢者世帯という現状が存在する。一人暮らしの高齢者は、日々の生活の中で話し相手がいないために、孤独感、疎外感を感じてしまう。そして、それが原因となって孤独死に至るといった恐れがある。このような地方として、第2章で取りあげた十日町市も決して無縁とはいえない。地域コミュニティの不充実、近所関係の希薄化などから引き起こされるこの問題に対し、十日町市では、このようなことを未然に防ぐために、NPO法人によって高齢者生きがい活動支援通所事業(家に閉じこもりがちな高齢

者の活動支援)が行われており、高齢者に人とのふれあいの場を提供し、コミュニケーションを図ってもらうことで孤独感、疎外感の緩和に努めている。今後も地方における高齢者の割合は増加し続けることから、このようなコミュニティ形成の場の必要性は高まり続ける。

高齢者に孤独感、疎外感を感じさせないために、今後必要となってくるのはコミュニティ形成の場であるが、それを提供する際に重要となってくるのが「利用、参加のしやすさ」であると考えられる。せっかくそのような場を作っても、利用者が少なければ効果を上げることは難しく、解決につながっていかない。だれもが気軽に利用、参加できることで、自然と人々が集まりコミュニティが形成されていく。

商店街のように、高齢者の生活の身近に存在している場所においてコミュニティ形成の場を提供することは有効な手段である。空き店舗を利用して高齢者が集まって、活動できる場や話をする場を提供できれば、そこを利用する高齢者たちは交流の中でお互いを刺激し合い、加齢による身体機能の低下を防ぐこともできるのである。そして、そこに地域コミュニティが生まれる。さらに、まちの中核機能のまわりに高齢者向けの公共施設を建設し、交通機関の整備を行い、中心部から離れたところに住んでいる高齢者も利用可能な状況を作り上げることができれば、後にコンパクト化していくまちにおいて、新たな友人関係、人脈が生まれ、高齢者にとっての生きがいとなる。

本小節では、自分の身の回りのことを自分で行えるような比較的健康な高齢者に対してのコミュニティの場について述べてきた。3-1-2では、加齢に伴う身体の衰えによって日常生活に支障がはじめ、3-1-1で挙げたようなコミュニティへの参加が困難であり、生活の中で介護を必要としている高齢者がどのようにしたら、外部とのコミュニケーションを効率よく図ることができるのかを追求する。

3-1-2 介護が必要な高齢者のコミュニティ

地方の急速な高齢化に伴い、地方において介護を必要とする高齢者数に対して、既存の高齢者施設数だけでは、施設を利用したいと希望している高齢者の数には対応できていないという現状がある。高齢者施設の利用を希望する高齢者数が施設の収容定員をはるかに上回っており、高齢者施設の不足が生じている。つまり、高齢化が急速に進行している地方においては、高齢者施設の利用を希望する高齢者すべてにしっかりとサービスを提供できていないのだ。地方では、高齢者施設の増設、整備が求められているのである。

表 3-1 では十日町市内をサービスエリアとする特別養護老人ホームの定員と待機者数を、表 3-2 では同範囲をサービスエリアとする介護老人保健施設の定員と待機者数を示した。それぞれの表から見てわかるように、十日町市では、特別養護老人ホームや介護老人保健施設における介護を必要とする高齢者が利用するための高齢者施設が足りていない。最も際立った例を挙げてみると、特別養護老人ホームの「三好園四ツ宮」で定員 20 人に対して、待機者数 365 人という、比率にして定員の 18 倍以上の高齢者が待機しているという現状がある。

以上からもわかる通り、十日町市において高齢者施設が不足していることは明らかである。

施設収容定員を上回る入居希望者がいるために、希望者に対してサービスを提供できておらず、かなりの数の高齢者が入居待機をしている。

地方においては、今後も高齢化が急速に進行していくことに加え、団塊の世代が退職期を迎え、高齢者の割合がさらに増加することをすべて加味して考えると、高齢者施設の需要は一層高まるだろう。現時点で高齢者施設が不足しているわけであるから、何か手を打たねば高齢者施設の不足は今後もっと深刻な問題となってくる。ゆえに、介護サービスを望むすべての高齢者のためにも、高齢者施設の増設、整備を進めていく必要がある。

また、厚生労働省が2010年1月に発表した報道発表資料「特別養護老人ホームの入所申込者の状況」によると、特別養護老人ホームにおける待機者数は都道府県別で、東京都においては43,746人が入居を待機しており、次いで兵庫県(25,100人)、神奈川県(22,865人)と、大都市も地方と同様に深刻な高齢者施設不足の問題を抱えている。大都市において高齢者施設が不足しているという事実があるのだから、地方はここに目をつけ、大都市との差別化を図る必要がある。地方において高齢者施設の整備を進め、機能を充実させることができれば、地方において大都市からの高齢者たちの受け入れ態勢が整い、大都市にいる高齢者や退職世代は高齢者施設の整っている地方に魅力を感じてくれることは間違いない。そして、高齢者や退職世代が地方へIターン、Uターンをしてくる。

高齢者施設の整備を行っていく上で、複合施設という形で施設の整備を行う例がある。ここで述べる複合施設とは教育と福祉を一体化した施設であり、簡単に言えば、中学校、保育園などと同じ建物内に高齢者施設が併設されているようなものである。このような複合施設においては、高齢者と子供たちが交流できるようなイベント催されており、私たちはここにコミュニティ形成の可能性があると考えた。介護サービスを受けに施設に来て、さらには子供たちとの交流も図ることができれば、高齢者にとって、これほど効率良く介護とコミュニケーションの二つを享受できる方法はない。また、複合施設は地域交流、世代間交流の拠点として機能し、高齢者の生活にはハリをもたらし、子供たちには高齢者とのふれあいの中で豊かな人間性を身につけさせることもできる。

表 3-1 十日町市の特別養護老人ホーム定員と待機者数

施設名	定員	待機者数
三好園	80	618
三好園しんざ	50	560
三好園四ツ宮	20	365
あかね園	62	513
七川荘	50	499
ほくほくの里	50	308
不老閣	50	257
恵福園	87	450

注) 十日町市ホームページ「介護サービス事業所の予約状況(2010年9月1日)」より作成。

表 3-2 十日町市の介護老人保健施設定員と待機者数

施設名	定員	待機者数
きたはら	100	150
レインボーヴィラ清津	100	70
希望の里 波濤園	100	100
みさと苑	110	250

注) 十日町市ホームページ「介護サービス事業所の予約状況(2010年9月1日)」より作成。

3-1-3 官民協働のまちづくり

私たちはあくまで高齢者にとって住みやすいまちづくりを目指し、政策提言を行っていく。第2章でも述べたが、交通弱者の高齢者にとって、住みやすいまちとは、郊外型なまちではなくコンパクトなまちであるので、私たちは地方をコンパクトシティ化していき、その中でコミュニティ形成の場や高齢者施設をどこに作れば最も成果が挙げられるのかを考慮に入れる必要がある。さらには、コンパクトシティ化を進めていく中で PPP 型のまちづくりを行うことがまちの活性化につながる。

しかし、なぜ PPP 型のまちづくりなのか。労働人口の大都市への流出によって引き起こされた地方の急速な高齢化は、地方経済を衰退させた。そして、地方経済の不振が地方公共団体の財政の悪化を招いている。このような状況においてコンパクトシティの創造を行うのだから、厳しい財政状況にある地方公共団体は支出を極力抑えたいと考えている。だからこそ PPP 型のまちづくりなのである。

PPP の手法を用いることにより、従来は国や地方公共団体が独占していた事業を民間に委託し、特定の分野を民間に提供することで、民間における雇用の創出が期待できる。また、民間部門とのパートナーシップを活用することで、公共部門が VFM(Value For Money)

の向上を達成するPFI(Private Finance Initiative)の活用も視野に入れてまちづくりを展開し、VFMの追求によって市民に対してより質のよいサービスを提供できるようにもなるのである。PPP型のまちづくりは地方の活性化をもたらすのだ。

PPP型のまちづくりを行う際、建物の建設、整備は必要不可欠になってくる。建物の建設、整備をPFI事業として展開することは有効な手段である。以下に、具体的な事例を用いてそれを示す。

3-1-2で紹介したような複合施設にPFI事業を用いると、各施設を合わせて建設することによって施設整備費が低減するとともに、これらの施設全体を民間主体がほぼ一体的に維持管理できるようになる。また、維持管理を考慮した設計、建設も実施されることからサイクルコストの縮減が図られ、その結果、従来どおり公共で実施した場合よりも多くのVFMを実現することができ、財政負担の軽減につながる。従来の方式であれば建設、所有、管理運営にかかる事業リスクをすべて行政が負担することになるが、PFI方式を活用することで、建設、維持、管理等に関するリスクの一部を民間に移転でき、行政の将来的なリスクが軽減される。さらには、PFI事業による施設の維持、管理の大半は民間主体が担うこととなり、建物や設備の維持、管理などは民間主体の業務ノウハウ、経験を活かして、一体的でかつ質の高い維持、管理が行われる。そして、行政サービスの向上までもが期待できるのだ。

また、複合施設については老朽化の進んだ小学校、中学校などを整備する際に複合施設として建設し直すことが多い。ゆえに、少子化が進んで、廃校となった小学校、中学校や、空き教室の増加している小学校、中学校のある地方においては、その空き教室分などのスペースを高齢者施設などに利用して建て直すことは非常に効率が良い。高齢化の進む地方においては高齢者向け対策として有効である。さらにはもともと、電気、ガス、水道等の基盤が整っているところを有効に活用するわけなので無駄な経費がかからない点も魅力となる。

結果的に、PFI方式を導入することで民間企業に特定の分野を開放でき、地方公共団体の税金の投入額を最小限に抑えつつも質の高いインフラを整備することができる。また、この方法を通じて新たなビジネスチャンスを提供することにもなり、長期的な視点に立てば、地方において経済の活性化と雇用の促進につながる。地方で高齢者向け施設の整備等を行い、高齢者の住みやすいまちづくりを推し進めることは、地方において大都市からの高齢者の受け入れ態勢を整えることとなり、大都市の高齢者が地方に魅力を感じるようになる。また、PPP型のまちづくりによって生み出される雇用や経済の活性化により、高齢者だけでなく、退職世代、若者、さらには30歳～50歳のようなまだ働いているような人々が地方に帰ってくるのが期待できる。

3-2 コンパクトシティを実現するための土地利用と交通整備

第2章で述べたように、日本では1980年代の半ばから90年頃まで加熱したバブル経済によって、狂気の建設ラッシュが起き、商業機能に限らず、公共施設、高齢者福祉施設、医療、娯楽など多くの施設の郊外化、分散化が起こった。本来、それらは中心市街地のエリアに集中することによって、利便性が高まり、地域コミュニティの中心になって、人々の生活を支え、人々が交流し、地域活性化の原動力になるわけだが、郊外化、分散化によって、成しえなかった。

また、長年によって、積み上げてきた独特の地域文化やまちの構造が、巨大ショッピングセンターの出現によって破壊され、住民のライフスタイルに大きな変化をもたらした。

分散化や郊外化が起こったまちでの生活は、交通弱者である高齢者にとって、非常に不便である。そこで私たちはコンパクトなまちづくりを提言する。コンパクトなまちづくりを行うために、地方公共団体は公共施設や高齢者福祉施設、商業機能、娯楽などの機能を中心市街地に集約し、歩いて暮らせるまちづくりを実現するような政策を行うべきだ。また、コンパクトなまちを機能させる、交通システムの整備を行うべきである。3-2-1では土地利用の計画について、3-2-2では、交通整備について述べる。

3-2-1 コンパクトシティを形成するための土地規制

コンパクトシティを形成するには、土地利用をどのように規制していくのが重要である。本節では青森市の事例を挙げながら述べていく。昭和30年の青森市は駅と港湾を中心に、公共施設や住居、娯楽などあらゆる機能が集約されていた。しかし、国道4号線、国道7号線以外の道路は狭く、一部の商店街を除けば、歩道と車道が未分離の道路が多かった。このような状況は、いかにコンパクトにまとまっていたからといって、コンパクトシティといえるものではない。つまり、コンパクトシティとはただ単に密集させれば良いのではない。コンパクトシティが機能するためには、国や地方公共団体が、計画的な土地利用に関する政策を打たなければならない。

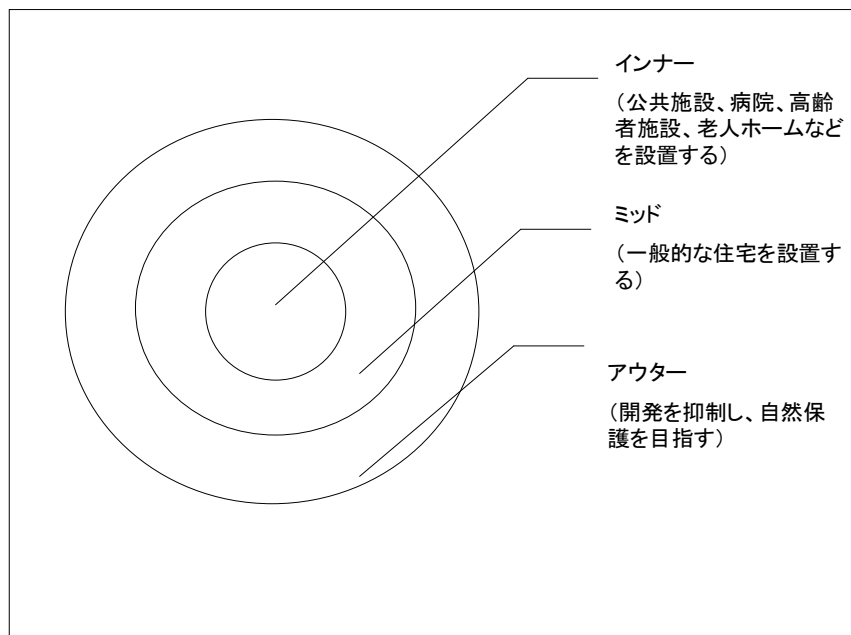
青森市では、土地利用の考え方において、1995年策定の「青森市長期総合計画」で、無秩序な市街地の拡大を抑制したコンパクトなまちづくりを行おうと、都市づくりの方向を明確化した。その後、1999年の「都市計画マスタープラン」において、コンパクトシティをより具体化した。このプランでは、市街地の拡大に伴う新たな行財政需要を抑制するとともに、中心市街地の既存ストックを有効に活用した効率的で効果的な中心市街地の整備、さらには、市街地の周辺に広がる自然、農業関係との調和を図っている。

まちづくりの方向を積極的に市街地の内側に向ける中心市街地構造として、市街地をインナー、ミッド、アウターの三つに区分し、それぞれのエリアに応じたまちづくりを進めていくことを目指した。図3-1はコンパクトなまちづくりの土地構成を簡単に示したものである。インナーは、公共施設や、商業機能、娯楽や3-1で述べた高齢者施設を設立する区域である。ミッドは、今後の住宅需要動向などに応じて、住宅の供給を行うストックエリア

として整備する区域である。アウターは開発を抑制し、自然環境、営農環境の保全に努め、原則として開発は認めない方針の区域である。このような、土地利用計画を誘導しながら、無秩序な市街地の拡大抑制を図り、街中の再生という課題を解決し、コンパクトシティを形成していく。

今日のように、郊外化が進行するなか、地方公共団体からの規制を加えなければ、無秩序に施設が建設されていく。地方公共団体が長期的な視点に立って、まちづくりを計画的に行っていかなければならない。まちづくりを進めるうえで、重要なのは行政と民間の一体の取り組み、すなわち官民協働のまちづくりなのである。3-1-3で述べたように、地方では地域経済の不振が地方公共団体の財政の悪化を招いている状況であるから、コンパクトシティを創造していく際には、PPP型のまちづくりを進める。PPPを導入することにより、今まで国や地方公共団体だけで行ってきた事業を、民間に委託することで、従来よりも国や地方公共団体の負担を減らすことができる。よって、PPP導入以前に比べ、国や地方公共団体が民間とともに手を取り合うことで、幅広く、手厚い事業を行うことができ、新たな事業を展開することも可能になる。

図 3-1 コンパクトシティ構成図



注)山本(2006)p.41 図-3 に基づき作成。

3-2-2 高齢者を中心とした市民の交通手段の確保

コンパクトシティの実現を図れば、中心市街地は再整備され、歩いて暮らせるまちづくりを可能にするが、高齢者の交通の需要はある。本小節では、交通需要のタイプを3つに分類して述べる。1つ目はインナーを循環するバスを必要としている人のためのバスシステムである。2つ目はインナーとミッドをつなぐバスを必要としている人のためのバスシステムである。3つ目はアウターである山間地と中心市街地であるインナーをつなぐバスを必要としている人のためのバスシステムバスである。

まずインナーを循環するバスシステムとインナーとミッド間をつなぐバスシステムについて述べる。図3-2はインナーを循環するバスシステムを簡単に表したもので、インナーを循環するバスは、主要施設と主要施設をつなぐ役割を果たす。図3-3はインナーとミッドをつなぐバスシステムを簡単に表したもので、インナーとミッドをつなぐバスは、多くの人が住むように計画された区域であるミッドと主要施設があるインナーをつなぐ役割を果たす。これら2つのバス路線を整備すれば、インナーに住む高齢者とミッドに住む高齢者を中心とした人々の生活を確保できる。コンパクトシティの形成によって、バス路線は効率化され、かつ、これら2つのバス路線には、人が多く、交通需要があるので、バス運行は採算が合う。

図3-4は3つ目のタイプであるアウターに住む人々を中心市街地に運ぶバスシステムを簡単に表したものである。日本は、バス交通において、2002年2月に道路運送法が改正され、バス事業への新規参入、撤退の自由が認められることになった。その結果、需要の少ない地方部のいくつかの地域では、バス路線がなくなっている。したがって、山間地のような採算の合わない地域では、バスの運行が充実しておらず、そこで暮らす人々にとっては非常に住みにくいのが事実である。しかし、アウターに属する山間地の人々を中心市街地に運ぶバスは当然必要である。そこで、コミュニティバスの導入を図る。コミュニティバスとは、地方公共団体が事業主体になるか、民間が地方公共団体の財政支援を得て、既存のバスサービスだけでは対応しきれないニーズに対応するようなバスシステムである。地方公共団体から運行費用の補助を受けて運営しているので、コミュニティバスは、運賃が安く設定されている。また、運行地域は、既存のルートに加え、バス事業者が運行やめた地域や、撤退した地域である。そのため、需要の少ない地域も運行するので、採算を合わせるのは極めて困難である。しかし、アウターである山間地の人々を中心市街地に運び、交通空白地帯を解消するなど、住民の交通の確保に大きく貢献する。コミュニティバスは民間の財政支援を受けなければ、経営は成り立たないが、コミュニティバスが中心市街地の活性化に寄与できれば、地域全体の活力につながる。

このように、効率性を追及し、経営努力をする民間事業者と、利潤を求めずさまざまな人々の意見を聞き入れる公共が連携すれば、住民全体により良いバスサービスが提供できる。だから、1、2のタイプでもコミュニティバスを利用することも、地域活性化につながる。そして、何度も述べたように、PPP型でまちを整備していくことは、新たな雇用や効

率性を生むことができる。

図 3-2 インナーを循環するバスシステム

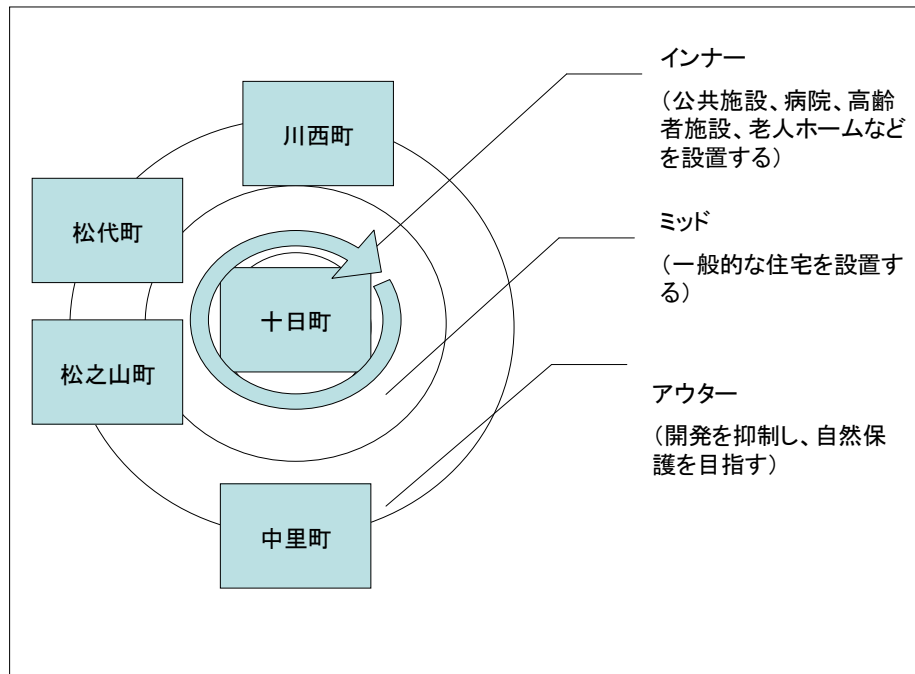


図 3-3 インナーとミッドをつなぐバスシステム

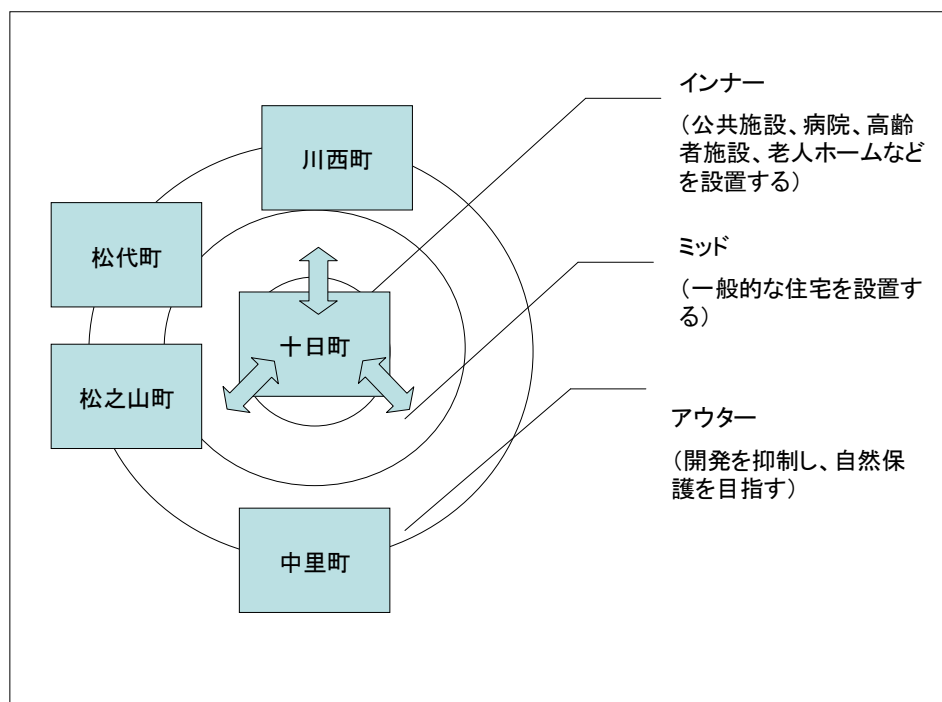
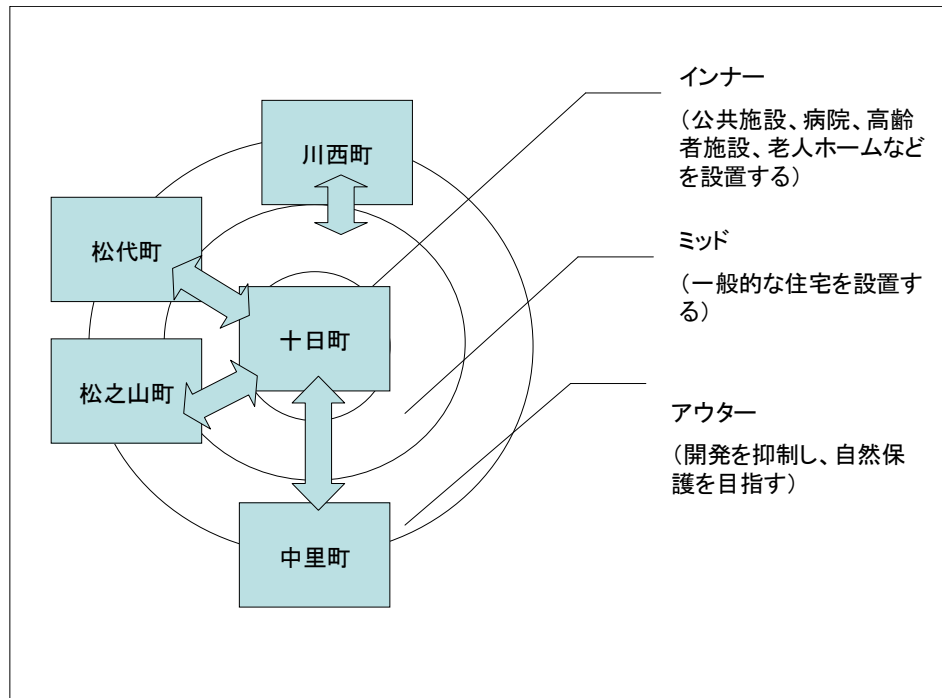


図 3-4 アウターとインナーつなぐバスシステム



3-3 地方にもともとある魅力

3-1、3-2 では地方に充実していないコミュニティや交通手段を充実させる政策を述べてきた。そこで、3-3 では地方にもともとある魅力について述べる。

地方には大都市にはないさまざまな魅力がある。第一に挙げられるのは、地方は自然が豊かであり、空気も水もきれいであることだ。私たちは、山間地域の森林や田畑から、潤いや精神安定作用を無意識のうちに享受している。豊かな自然は、アトピーや喘息を持った人、心臓が弱い人や、ストレス抱えた人を、癒す働きがある。また、川で魚にふれたり、山で虫にふれたりすることは子供の心を豊かにする。また、地方は大都市に比べ、地価が安い。そのため、大きな家に住むことが可能となり、居住水準を高めることができる。広い庭を持ち、ガーデニングを楽しむことができ、畑を持ち、自ら野菜を育て、食べることもできる。そのうえ、地方には人と人とのつながりがあり、助け合いの精神がある。他にも、地方は大都市と異なり、人口密度が低いので、人が密集していることで感じるストレスはない。このように地方には大都市にはない魅力が多くある。良好な自然、美しい景観、きれいな空気、人と人とのふれあいなど、大都市においては希少性を有するものが豊富にある。

以上第 3 章では、コミュニティの充実、コンパクトシティの形成、交通整備について述べ、さらに地方がもともと備えている魅力について述べた。最後にそれらを組み合わせることで地方が活性化することを導いていく。

大都市は、公共交通の利便性、高度な教育機関、医療機関、至近に得られる娯楽など、はるかに優れた生活空間である。しかし、これらは同時に人間の自然なリズムを蝕む空間でもある。

若者と高齢者の価値観には大きな違いがある。若者は進学先や就職先を求めて大都市に移動するが、高齢者はやすらぎや安心できる空間を求めて移動する。そのため、心身ともに成長期にある若者にとって、大都市は新しい息吹を感じる空間であっても、高齢者にとっては目まぐるしい空間である。

地方には、高齢者を魅了するものが豊富である。気心の知れた隣人とゆっくり流れる時間を楽しめる場や、人々と自然が融合した風景が地方にはある。これらの地方の魅力を活かすには、高齢者に焦点を当てた政策を行い、コミュニティや交通を充実させたコンパクトなまちを形成することが重要である。これらを実現することによって、2つの成果が得られる。1つ目は、大都市の高齢者が地方へ抱えている、コミュニティの不足や交通の不便さ、暮らしにくいまちといった、地方へ移動する際の不安を取り除くことができる。その結果、大都市に住む高齢者を地方に引き込むことができ、地方に人が流れ込んでくる。2つ目は、コミュニティを充実させるための施設を整備する際や、官民協働のまちづくりを行う上で、雇用が創出される。このように高齢者のためのまちづくりを行えば、地方に既存の高齢者が住みやすくなり、都市の高齢者も地方に引き込むことができ、なおかつ若者の移動の目的である雇用をも生み出せる。地域活性化の原点は高齢者のためのまちづくりにある。

終章 結論

先に述べたように、地方の衰退という問題を引き起こしているのは、若者の人口流出である。その結果、地方は高齢化してきた。しかし、国や地方公共団体は、急速に高齢化が進んでいく地方に対し、高齢者対策を十分に行ってこなかった。そこでわたしたちは高齢者に焦点を当てた政策として、コミュニティや交通を充実させたコンパクトなまちを形成することを提言した。これらを実現することで、地方に既存の高齢者にとって住みやすいまちが形成され、地方に大都市から多くの高齢者を流入させる。さらには雇用を創出し、地方に若者が戻ってくるという良い循環を作り出せるため、地方が活性化する。

地方の衰退という日本が抱える問題は、若者を地方に留めようとするような、これまでの一時的な政策で解決できるものではない。若者が地方から大都市へ流出し、地方が衰退する悪循環を断ち切るために、長期的な視点で、高齢者のための政策を考える必要がある。高齢者のための政策を考えることは、今まで国や地方公共団体が行ってきた政策とは異なるものである。しかし、私たち日本人は、今までの地方活性化の政策を考え直し、人口減少が深刻化していく地方の現状としっかり向き合うべきである。

参考文献リスト

〈参考文献〉

- 石田頼房(2004)『日本近現代 都市計画の展開』自治体研究社
石本忠義(2005)『少子高齢化と医療、介護、福祉問題』勁草書房
市川嘉一(2002)『交通まちづくりの時代』ぎょうせい
大西 隆(2009)『逆都市化時代～人口減少期のまちづくり～』学芸出版社
北村隆一(2004)『鉄道でまちづくり～豊かな公共領域がつくる賑わい』学芸出版社
黒川和美(1998)『農村大革命』PHP 研究所
佐川嘉久(2008)『まち、地域再生への挑戦～よみがえれ！地方都市～』同友館
塩沢由典・小長谷一之(2009)『まちづくりと創造都市～地域再生編～』晃洋書房
堀内隆治・小川全夫(2000)『高齢社会の地域政策』ミネルヴァ書房
中村文彦(2008)『バスでまちづくり～都市交通の再生を目指して』学芸出版社
日本政策投資銀行地域企画チーム (2004)『PPP ではじめる実践‘地域再生’』ぎょうせい
林 宜嗣(2009)『分権型地域再生のすすめ』有斐閣
細野助博(2009)『中心市街地の成功方程式』時事通信社
町田裕彦(2009)『PPP の知識』日本経済新聞出版社
松谷明彦(2009)『人口流動の地方再生学』日本経済新聞出版社
山本恭逸(2006)『コンパクトシティ 青森市の挑戦』ぎょうせい

〈参考 URL〉

警察庁「平成 20 年度の犯罪」

<http://www.npa.go.jp/toukei/keiji37/h20hanzaitoukei.htm>(2010 年 9 月 29 日)

厚生労働省「2010 年 1 月報道発表資料」

<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000003qxc.html>(2010 年 10 月 18 日)

国立社会保障人口問題研究所「将来推計人口」

<http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Mainmenu.asp>(2010 年 9 月 15 日)

総務省統計局「日本統計年鑑」

<http://www.stat.go.jp/data/nenkan/index.htm>(2010 年 9 月 3 日)

総務省統計局「人口推計」

<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/2.htm>(2010 年 9 月 3 日)

総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告年報」

<http://www.stat.go.jp/data/idou/index.htm>(2010 年 9 月 15 日)

総務省統計局「平成 19 年全国物価統計調査」

<http://www.stat.go.jp/info/guide/asu/2009/2021.htm>(2010 年 9 月 31 日)

総務省統計局「平成 20 年度 10 月 1 日人口推計」

<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001054002>(2010 年 10 月 4 日)

新潟県統計「新潟県 100 の指標」

<http://www.pref.niigata.lg.jp/tokei/1202835669499.html>(2010 年 9 月 3 日)

新潟県統計課「新潟県統計年鑑」

<http://www.pref.niigata.lg.jp/tokei/1196871357582.html>(2010 年 9 月 23 日)

十日町市観光協会

http://www.tokamachishikankou.jp/modules/content01/index.php?content_id=8(2010 年
10 月 14 日)

十日町市市役所ホームページ

<http://www.city.tokamachi.niigata.jp/> (2010 年 8 月 31 日)