

地域別高齢者福祉施策の 立案手法に関する研究

財団法人福岡アジア都市研究所

はじめに

急速な高齢化でさまざまな対応が必要とされる中、行政においては予算が右肩上がりに伸びていく時代は既に終わっている。限られた財源の中、効率的で効果的な施策を実施する必要性がますます増大するのにあわせて、その施策の選択と決定には、住民との間の十分な情報のやりとりと手続きの透明性・客観性・合理性が求められる。

また、高齢者福祉施設の立地については、都市における適正配置が重要となっており、その点においても、行政が住民や事業者との間で客観的な根拠に基づく意志決定を示す必要が出てきている。

こうした問題意識の下、近年飛躍的に実用性を高めてきた地理情報システム（GIS）を活用し、町丁目単位等の小地域を分析単位として、地域特性に基づく地域分類を行い、それぞれの課題に対応した施策を考察することにより、実態や住民ニーズを反映した効率的かつ効果的な高齢者福祉施策の立案がより簡便かつ的確に行えるのではないかと考え、本研究を行うこととした。

この研究は「高齢者福祉施策の立案手法」を模索するものであるが、2つの特徴を持っている。ひとつは、現状分析に関して新しい地理情報システムを用いた点であり、もうひとつは小地域における住民参加型のプログラムの可能性を追求したことである。

研究にあたっては、国勢調査や都市計画情報等を始めとするデータの収集整理・分析を行ったが、時期的に直近の調査である2005年国勢調査のデータが活用できなかったのは残念であった。今後最新の国勢調査データを基に再度分析を行うことにより、より傾向を反映したものができると考えている。

また、データ分析と併せ、地域の状況や行政の施策の内容、世界的な高齢者福祉の動向等を反映するため、検討委員会を設置し、地域福祉、地域と密着した高齢者福祉事業、金融及び地域の状況、国際的な高齢者福祉施策、行政（高齢者福祉、コミュニティ）の各分野の方々からさまざまなアドバイス、示唆をいただいた。

そうした検討を基に、福岡市の高齢者福祉施策に関する地域の類型を5つ

に分け、それぞれについて具体的な地域の概要を示した後、データ及び地域役員等へのインタビューの結果等を踏まえながら、抱えている課題を整理した。さらにその課題に対応した施策の一例を示すことを試みた。

地域の実情等については、前述の地域役員等へのインタビューの他、アンケート、ワークショップも実施し、より広くより深い住民意識の把握に努めた。

これまで、農山村等における高齢者福祉に関する地域分析は数多く行われてきたところであるが、今回の都市部での小地域毎の分析が今後、本研究の主たる対象であった福岡市を始め、全国諸都市で実施されることを切に願っている。また、こうした分析を行政内部に止めることなく、広く住民や事業者等に公開し、それぞれが共通の認識の下、施策の必要性等について意見交換できることが望まれる。

この研究が、高齢化が進む日本の諸都市や今後高齢化が急速に進むであろう韓国を始めとする海外の諸都市において、高齢化福祉施策の立案の際に一助となれば幸いである。

最後に、検討委員会の各委員の方々、ニューヨーク現地調査のコーディネートをしていただいた工藤氏、Michael K. Gusmano氏、アンケート・ワークショップに協力いただいた金山団地、松山1・2丁目の方々、インタビューに答えていただいた大橋団地を始めとする地域の方々、第5章において多大な協力をいただいた福岡市の平田氏、そして当研究に助成していただいた総合研究開発機構に深く感謝いたします。

平成 18 年 12 月

財団法人福岡アジア都市研究所

特別研究員 小川全夫（山口県立大学大学院教授）

研究主査 松熊 功

研究主査 小牧 重己

研究協力

福岡市保健福祉局総務部計画課

主査 平田俊浩

(兼 港湾局アイランドシティ事業推進部事業推進課事業推進係長)

検討会委員及び講師 (50音順、敬称略)

小川全夫 (財団法人福岡アジア都市研究所特別研究員、山口県立大学大学院教授)

川島秀雄 (福岡市保健福祉局高齢者部長)

工藤由貴子 (文部科学省初等中等教育局教科書調査官、元国際長寿センター主任研究員)

武田 浩 (日本政策投資銀行九州支店企画調査課長)

仁井山なおみ (福岡市市民局コミュニティ推進部長)

藤村文彬 (福岡市民生委員児童委員協議会会長)

松永俊彦 (社会福祉法人福岡ケアサービス副理事長)

ニューヨーク NORC 調査協力 (敬称略)

工藤由貴子 (文部科学省初等中等教育局教科書調査官)

Michael K. Gusmano, Ph.D. Assistant Professor, Health Policy and Management, Columbia University

目 次

要 約	1
第 1 章 高齢者福祉施策に関する地域分析とGIS	5
第 1 節 高齢者福祉施策における地域分析の必要性	7
第 2 節 科学的な根拠に基づく政策立案の必要性とGIS	12
第 2 章 地域の類型化	19
第 1 節 分析単位及びデータ	21
第 2 節 地域を特徴づけるデータとは	27
第 3 節 福岡市における地域の類型化	33
第 3 章 住民意識調査	53
第 1 節 住民意識調査の必要性	55
第 2 節 アンケートについて	56
第 3 節 ワークショップの概要	86
第 4 章 高齢者福祉施策における新しい動き(アメリカ)	91
第 1 節 アメリカ(ニューヨーク)における高齢化	93
第 2 節 自然発生的退職者コミュニティ(NORC)	95
第 3 節 近隣住区型NORC(NNORC)	98
第 4 節 NORCにおける支援サービス	103
第 5 章 類型化された地域とそれに対応した施策	109
第 1 節	高齢者福祉施策体系 111
第 2 節 類型化された地域の概況、課題及びそれに対応した施策	132
第 3 節 類型毎の概観	194
第 6 章 今後の展開	199
第 1 節 課題	201

第 2 節 国内他都市・他分野への応用	206
第 7 章 <u> </u> 今回の調査研究からの提言	211
資 料	221
アンケート調査票	222
ワークショップ資料	228

要 約

概 要

今後、我が国は他国に例を見ないスピードで高齢化が進展していくわけであるが、その中では、地域住民と行政の協働が非常に重要である。

高齢者福祉施策を立案するにあたり、地域住民とともに考えていくための科学的で客観的なデータ分析による地域特性の把握が不可欠であると考え、また、そうした地域特性の分析の集積により、地域特性毎に効果的効率的な施策が明らかになっていくとの前提の下、研究を行った。

まず、福岡市全体を町丁字単位に分割し、高齢化率等いくつかの指標で類型化を図った。その後、それぞれの類型毎に課題を把握し、その課題を解決するための政策を検討した。

課題把握にあたっては、データの分析だけでは実施できないため、地域住民に対するアンケート、ワークショップ、ヒアリング等を行った。

また、従前の日本のシステムにない、地域住民の力を活用する方法として、アメリカの自然発生的退職者コミュニティ（NORC：Naturally Occurring Retirement Community）について調査を行い、その考えの一部を日本のシステムに取り込むことができないかを検討した。

今後の展開としては、他都市や他分野での応用、これから急速に高齢化が進む韓国などにおける活用を挙げている。

第 1 章 高齢者福祉施策における地域分析の必要性

介護保険制度の改正や都市計画法施行令の改正なども踏まえ、高齢者福祉施策における地域分析の必要性と分析におけるツールとしての GIS（地理情報システム）の有用性を述べた。

第 2 章 地域の類型化

地域分析を行うに際して、入手が容易で応用範囲が広い国勢調査データを中心に用い、その分析単位は町丁字が適当であると考えた。

類型化を行うにあたって使用する指標としては、高齢化率、住居の形態、施設の立地状況、今後の高齢化の進展を挙げた。

特に、今後の高齢化の進展については、その他の指標がそのままでは、原則として現在（過去）の状況を示すものであることに対し、将来を見込んだ施策の立案においては必要不可欠であると考え、いくつかの検討を行ってみた。国立社会保障・人口問題研究所が提供する小地域簡易将来人口推計システムや高齢化率が14%以上20%未満の地域の抽出、55～64歳人口割合が高い地域の抽出、公団、公営住宅の建設・管理開始年度による抽出、区画整理事業や民間大規模開発で整備された場所等である。

そうした検討を踏まえ、福岡市を①高齢者が中高層共同住宅に居住している地域②古い住宅街で若年層が転出し、高齢者が戸建ての持ち家に居住している地域③福祉・医療関係施設が立地している地域④近い将来、急速に高齢化が進む地域⑤埋立地・開発地等、高齢者が空白な地域の5類型とそれ以外に分類した。

第3章 住民意識調査

データによる分析を補完すること及び今後の施策に必要な日常生活圏域を把握する一助とするため、福岡市内の約1,100人の高齢者に対するアンケートを実施したほか、ワークショップを実施した。

その中で、特に賃貸共同住宅居住者について、コミュニティへの参加意識が低いこと、生活への不安を感じていること、要介護状態になった場合に施設への入所を希望している割合が高いことなどから、その対策が重要であることを指摘した。

また、日常生活圏域の設定については、徒歩を中心に公共交通機関について十分な考慮が必要であることが明らかになった。

第4章 高齢者福祉施策における新しい動き(アメリカ)

アメリカにおける住民、行政、サービス事業者が連携してサービスを行っているシステムを調査研究し、現在の日本の介護保険制度が抱える課題に何らかの組込ができないかを探った。

アメリカ・ニューヨークにおける NORC（自然発生的退職者コミュニティ）において提供されるサービス NORC-SSP（NORC-Supportive Service Program）がどのような状況の下実施されているのかを現地調査を行いまとめた。

第 5 章 類型化された地域とそれに対応した施策

高齢者福祉施策体系として、福岡市で実施されているサービスを内閣府「高齢社会白書」の分類によって区分し、整理を行った。

また第 2 章で行った類型化に基づき、代表的な地域を抽出し、その状況をヒアリングも含め調査し、課題を把握した上で、それに対応する施策を例示した。

第 6 章 今後の展開

今後の展開としては、この手法が汎用性を持つものであり、他都市・他分野での応用が可能であるということとともに、福岡市においては高齢者福祉 GIS が必要である旨を述べた。

さらに、今後高齢化が急速に進むといわれている韓国において活用する必要性を述べ、特に韓国・釜山広域市における高齢化率の小地域（「洞（Dong）」単位）での分析はこれまで行われてきておらず、転居率の高さから農山漁村以外での高齢者集中地域はないとの一般認識を改めるべき現状を提示することができた。

第 7 章 今回の調査研究からの提言

小川研究責任者による、今回の調査研究を実施した上での、エイジング・イン・プレイスを進めるため地域の力を活用したさまざまな施策、社会関係資本重視型の施策体系に取り組むための住宅管理者間の連携、医療・保険・福祉の連動性を高めるための包括的な仕組みなどについての提言を行った。

