

# 地方自治体における今後の高齢化社会対策の方向

平成2年3月  
自治省・長寿社会における地方自治制度  
の健全な発展のための施策に関する調査  
研究委員会

## 1 はじめに

現在わが国においては、高齢化が急速に進行しているが、来るべき高齢化社会においては、長い高齢期を個人がいかにか不安無く生き生きと過ごすか、生産年齢人口に対する老齢従属人口の割合が著しく高くなることに社会がどう対応するのかということが大きな問題となり、単なる高齢者のための福祉や医療のみならず、健康、雇用、生きがい、コミュニティ・ボランティア、まちづくり、住宅等広範囲にわたる社会の在り方が問われており、また、高齢化の進展度、家族構成、コミュニティやボランティアの活動状況、シルバー産業の実態等地域の実情に応じた対応が求められることから、地域の総合経営主体である地方公共団体の役割は極めて大きくなるものと考えられる。

このため、自治省においては、昭和62年度に「長寿社会における地方自治制度の健全な発展のための施策に関する調査研究委員会」（座長：大森彌 東京大学教授）を設け、平成元年度までの3年間にわたり、地域社会、地方自治の観点から高齢化社会にどのように対応していくべきかについて、総合的な調査・研究を行った。

この間12回の委員会が開催され、委員会においては、国、地方公共団体、民間の様々な分野の専門家を講師として招き、講師から各分野の高齢化対策の現状と課題について報告を求め、これをもとに講師

も交え委員の間で自由に討議することを中心に、調査・研究が進められた。

その成果のうち、全国及び地域別の高齢化の進行の実態、国及び地方公共団体の高齢化社会対策の現状、「社会保障」「保健・医療・福祉サービス」「雇用・労働、所得保障」「健康」「生きがい・社会参加」「住宅・まちづくり」「防災・安全」という各分野の課題等については、昭和63年12月に中間報告書「地域社会と高齢化」としてとりまとめている。

その後、委員会においては、地域における高齢化対策の基本に係わる問題や高齢化対策が必要とされる各分野に共通する問題を中心に、調査、研究が行われた。

本報告書は、この成果をとりまとめたものである。

## 2 高齢化社会対策の基本的課題

これからの高齢化社会対策のあり方を考えるにあたっての基本的な課題は、次のとおりであると考えられる。

### (1) 個人の視点からの課題への対応

高齢化社会においては、それが長寿社会とも呼ばれるように、個人にとっては、平均寿命が伸びることから、長い高齢期をいかに不安なく生き生きと過ごすかが、基本的な問題となる。

したがって、個人が高齢期において健康の保持、雇用の確保、住宅の確保、生きがいづくり等自立するための準備ができるよう、支援を行うことが求められる。

### (2) 社会の視点からの課題への対応

高齢化社会においては、生産年齢人口に対する老齢従属人口の割合が著しく高くなることから、基本的な問題とされている。

まず、フローのサービスの供給の問題については、このようなことが言われる場合、老齢従属人口が例えば65才以上と固定的にとらえられている。しかし、高齢者の体力・知力が一昔前と比べて大幅に向上していることから、健康な高齢者は生産人口と位置づけ、また、家事、ボランティア活動等も社会を支える活動ととらえることができる。このため、この問題は、非市場活動を含め社会全体が供給できるサービスの量に対する高齢者が高齢ゆえに必要なサービスの量の割合で考える必要がある。

したがって、この問題の解決のためには、単なる高齢者の援護のための対策ではなく、社会全体のサービス供給力を強化するとともに、高齢者向けのサービス需要を減少させる社会システムの構築が求められる。このため、健康な高齢者や子育てを終え介護を要する高齢者を抱えていない専業主婦について、今後ニーズの拡大が見込まれる福祉、文化・教育といった分野における就業やボランティア活動を促進すると

ともに、高齢者向けの需要の増大が見込まれる保健・医療・福祉サービス等について、効率的な供給体制を整備する。一方、若い頃からの健康づくりを促進したり、施設等におけるリハビリテーションを充実すること等が特に重要である。

一方、ストックについては、あらかじめ整備しておくことにより相当程度対応が可能であり、本格的な高齢化社会を迎えるまでに、今のうちからストックできる社会資本、特に高齢者が自由に活動できるようにするための交通機関、公共施設、住宅等の整備を先行的に進めていくことが望まれる。

### (3) 高齢化社会の多様性への配慮

#### ア 高齢者の多様性

高齢者は元来、他の世代と比べ、健康状態、職業能力等において特に多様であるが、高齢化社会は高齢者が多数存在する社会であり、その中には、年齢、健康状態、資産、価値観等によって様々な高齢者が相当数ずつ含まれ、健康な高齢者や一応の資産を持つ高齢者も少なくない。したがって、これからの高齢化社会においては、これまでのように体力的・経済的に恵まれない一部の高齢者に最低限の生活を保障すればよいというのではなく、多様な高齢者にキメ細かく対応できる態勢づくりが必要となる。

このため、後で述べるように、公民の連携による多様なサービスの供給が必要になるとともに、行政サービス自体についても、例えば、対象者の負担能力を所得ばかりでなく資産についても考慮するといった対応を検討することが求められるものと考えられる。

#### イ 地域の多様性

高齢化の態様は大都市、ベッドタウン、過疎地域等によって様々であり、そのための対策も自ずから異なってくる。

一般的には、大都市においては、高齢者の

住宅の確保，高齢者の活動に配慮したまちづくり，高齢者の就業機会の拡大，シルバー産業の育成などか，ベッドタウンにおいては，病院，特別養護老人ホーム等高齢者のための施設の整備，高齢者の会社社会から地域社会へのスムーズな移行のためのコミュニティづくりなどが，過疎地域においては，高齢者の参加による地域の活性化，効率的な保健医療体制の整備などが，他の地域と比べて特に重要であると言われている。

したがって，これからの高齢化社会においては，このような地域の実情に応じた対策が円滑にできる態勢づくりが求められる。

#### (4) 本格的な高齢化社会への準備

これからの約10年間は，高齢者は増えるものの子供も減るため，生産人口に対する従属人口の割合は高度経済成長期とあまり変わらず，その後にやってくる本格的な高齢化社会に備えて，社会資本の整備や制度の改革を実施しやすい貴重な時期である。

したがって，今のうちから，将来の高齢化社会のビジョンを描き，そこで生じるであろう問題を解決・軽減するための対策を講じていくことが重要となる。

### 3 今後の高齢化社会対策の方向

2で述べた基本的課題に対応するための今後の高齢化社会対策の方向は次のとおりであると考えられ，地方公共団体においてはこれらをふまえ具体的な対策を検討していくことが望まれる。

#### (1) 地域の総合的な高齢化社会対策の確立

高齢化社会対策は，単なる高齢者対策にとどまらず，高齢者が多数存在する社会のシステムをどう構築していくかという観点から推進する必要があり，福祉や医療のみならず，健康，雇用，生きがい，コミュニティ・ボランティア，まちづくり，住宅等広範囲にわたり，かつ，長期的な対応が求められる。

また，高齢化社会対策は，高齢化の進展度，家族構成，コミュニティやボランティアの活動状況，シルバー産業の実態等地域の実情によって異なってくる。

したがって，本格的な高齢化社会に対応するためには，各地方公共団体において，地域のコンセンサスのもとにその実情に応じた高齢化社会のビジョンを描いたうえで，あらゆる分野の施策をこのビジョンに描かれた高齢化社会に対応できるかという観点から見直し，必要な対策を総合的・計画的に実施していく必要がある。

〔参考事例〕高齢者福祉アセスメント（岡山県）

岡山県においては，本格的な高齢化社会に対応するためには，地域社会全体が高齢化社会にふさわしいように組み替えられ，営まれていくことが必要であるという考え方から，昭和56年度を主として公的施設を対象にした「高齢化福祉アセスメント」を，昭和58年度には一般家庭やソフト面にも対象を拡大した「新高齢者福祉アセスメント」を策定し，実施している。

「新高齢者福祉アセスメント」では，「まちづくり」「すまい」「地域福祉，保健・医療」「社会参加」「社会意識」の分野にわたって，モジュール（ものさし）とデザインマニュアルを示しており，新しい施策や計画を検討・実施したり，現在の施策を改善する場合に利用するとともに，平素から職員はもとより県民全般への啓発にも役立てている。

具体的には，例えば，まちづくりについては，道路の段差をなくし，表面が滑りにくい材料を使うこと，バスの乗降口は幅広い，低ステップ式とすること，駅舎ではエスカレーターを多用すること，高齢者利用施設については，複合化等により徒歩圏内に整備すること，各施設のトイレを様式化すること，社会参加については，町内会等の世話役，子供会

の指導者等、高齢者の役割づくりを進めることといった事項が盛り込まれている。

## (2) 世代間交流の促進

来るべき高齢化社会においては高齢者が数多く存在し、その高齢者が生き生きと過ごせる社会が維持されるためには、一人でも多くの高齢者が自立するとともに、自立できない高齢者をみんなで支えていくことが必要であるが、そのためには、住民の間で「高齢化社会の問題は、現在の高齢者の問題というより将来の自分自身、そして、みんなの問題である。」という意識の醸成が重要である。

ところが、核家族化が進展した現在、一般の住民は、家庭の中で日頃から高齢者に接することが少なくなり、高齢化社会の問題を身近な問題として考える機会が減ってきている。

このため、幼稚園、学校等における教育の一環として高齢者と児童・生徒との交流を取り入れたり、異世代が参加するイベントを開催するなどして、積極的に世代間の交流を促進していくことが重要である。

〔参考事例〕「歴史と民話の郷」づくり（静岡県佐久間町）

佐久間町においては、高齢者の生きがいづくりと高齢者と地域住民との交流を図ることなどを目的として、「歴史と民話の郷」づくりを推進している。

具体的には、現在、高齢者を語部として、幼稚園児を対象とした「むかしばなし教室」、三世代を対象とした「民話の郷ピクニック」、帰省者を対象にした「民話教室」などの民話の集いを開催している。

昭和63年度は、8回実施され、延べ参加者数は約1,100人である。なお、町では、民話の集いをさらに充実するとともにこれを観光の振興にも結びつけるため、「民話の郷会館」や民話のゆかりの地の整備を進めている。

## (3) 高齢者が参加する地域社会づくり

本格的な高齢化社会においては、高齢者が多数派となり、また、その体力、知力もさらに向上すると考えられることから、社会の活力を経

持するとともに、高齢者の健康や生きがいを高めるため、高齢者を社会的弱者ではなく社会に貢献する自立した存在として積極的に位置づけることが重要である。

このため、高齢者の就業の場を確保するとともに、その豊かな経験等を活かしたコミュニティ・ボランティア活動を促進し、高齢者の社会参加による地域の活性化を図っていくことが特に求められる。また、このためには、(4)で述べるように、高齢者が活動しやすいまちづくりも必要となる。

〔参考事例〕「たくみの里」づくり（群馬県新治村）

新治村においては、高齢者の生きがい対策とともに、その技術や経験を活用した観光振興のため、「たくみの里」づくりを進めている。

その中心となる「たくみの家」と「手作り郷土の香りの家」は、昭和62年度にオープンしており、観光客に、木工、竹細工、陶芸、わら細工の4つの「たくみの家」において、職人が伝統工芸作りを見せ、その作り方を教え、さらに、老人クラブ会員の手作りわら細工等を展示・販売するとともに、「手作り郷土の香りの家」においては、農家で生産される素材を生かした食文化の開発と体験をさせている。

昭和63年度にこれらの施設を訪れた観光客は、約11万人である。

## (4) 高齢者と共存するまちづくり

高齢者が参加する地域社会づくりを進めるためにも、高齢者も一般の住民と一緒に暮らすというノーマライゼーションの考え方のもとに高齢者を支えていくためにも、高齢者が一般住民と共存するまちづくりを推進することが重要である。

しかし、現実には、用地の確保難等から老人ホーム等の高齢者のための施設が市街地から孤立して設置されているため、ボランティア活動や高齢者と一般の住民との交流がやりにくかったり、都市施設において階段しか設置されていないため、高齢者がまちの中で活動しにくいといったことが多い。

このため、新しい住宅団地を開発したり市街地の再開発を行う際、その中に高齢者のための施設を組み込んでいたり、既存の学校等の施設と複合化・高層化することにより、高齢者のための施設を市街地の中に設置していたり、道路、駅、文化施設の公共的施設を高齢者も利用しやすいように配慮した設計で整備していくといったことが望まれる。

〔参考事例〕茂庭サン・シルバータウン（仙台市）

仙台市では、郊外の茂庭台において住宅団地（開発面積：130ha、計画人口：9,200人）の開発を進めているが、その中央部に高齢者のための施設を組み込んだシルバータウン（敷地面積：5.0ha、居住人口：720人）を整備し、高齢者が地域住民とともに生活するノーマライゼーションの理念の実現を目指している。

タウン内には、ケアハウス、老人保健施設、特別養護老人ホーム、診療所、デイ・サービスセンター、老人福祉センター、いきがい・生産施設等、高齢者のための施設が設けられるが、地域住民が自然にタウン内に入り、ショッピングやスポーツを通して高齢者と交流できるよう、タウンの中央に、北隣の市民センター、周辺に店舗を配したタウン内の広場、南隣の公園を結ぶ遊歩道を通すとともに、老人福祉センターに隣接して屋内体育館や多目的ルームを整備し、また、高齢者のためのいきがい・生産施設の周辺に児童施設や店舗を整備することとしている。

茂庭サン・シルバータウンは、昭和63年度に着工されたが、平成元年度に老人保健施設が開設され、平成2年度に特別養護老人ホームとデイ・サービスセンターが開設の予定であり、タウン全体の完成は平成12年度と計画されている。

#### （5）公民の連携によるサービス供給体制の確立

高齢化社会においては、高齢者に対して供給すべきサービスの量が増大するとともに、その質が高度化・多様化するため、家庭、コミュニティ・ボランティア、企業及び行政が、地域の

実情に応じた適切な役割分担のもとに、相互の連携を図りつつ、高齢者自身の自立を促すとともに、高齢者を支える総合的な体制をつくる必要がある。

特に、核家族化の進行に伴い高齢の単独世帯や夫婦のみ世帯が増加することから、地域社会の相互扶助機能の強化が重要となり、都市部などにおいて、コミュニティやボランティアへの期待は大きいですが、現実にはこれらの活動が活発な地域ばかりではない。このため、地域の実情に応じ、ホームヘルプ協会等を設立しこれらの活動の組織化を図ることなどにより、住民の潜在的な参加意欲を具体的な活動に結びつけていくことを検討することが必要である。

さらに、有料老人ホーム、介護保険等シルバー産業への期待も大きいですが、高齢者の立場からは、民間が提供するサービスの質や価格が安心できるものであることが求められるし、一方、企業の立場からは、福祉サービス等高齢者向けのサービスは他のサービスと異なりこれまで行政が中心に供給してきたものが多いことから、行政が低所得者等の援護の観点からサービスを提供するため民間によるサービスの提供になじまない分野や行政からの委託が期待できるため委託業務と一体的に実施することによりコストを下げることができる分野等が明らかにされることから、行政がその健全な育成に努める必要がある。

また、行政は、自ら低所得者向けの最低限のサービスの提供等を行うとともに、地域の実情に応じ、地域で必要なサービスについて各主体がどのサービスを提供するのか、種々のサービス相互間の連携をどう図っていくのかといった、地域における行政のみならずボランティアや民間企業が提供するサービス全体の総合調整を行うことが求められる。

〔参考事例〕埼玉県シルバーサービス情報公社（埼玉県）

埼玉県においては、多様で高度な高齢者のニーズに応えるために、公的部門による福祉サービスと併せて民間部門による各種サービスを積極的に導入しトータルとして必要なサービスの供給体制を作るため、高齢者の多

様なニーズとシルバーサービスとの結びつきを図ることとし、昭和62年度に関連企業のを加えて財団法人埼玉県シルバーサービス情報公社を設立し、高齢者に対する良質な情報の提供とシルバーサービスの適正な振興に関する事業を行っている。

具体的には、高齢者に対しては、総合相談と併せて、会員制で、健康、資産運用についての情報誌の発行、講演会の開催等を、企業に対しては、旅行の企画等についての研修会の開催等を実施している。

現在、参加企業は金融、保険、介護用品等関係の92社、個人会員は約63千人となっている。

〔参考事例〕健康やまとびあ（新潟県大和町）

大和町では、町ぐるみで都会の会員に健康とふるさとを提供する「健康やまとびあ」事業を平成元年度から実施している。

これは、薬草園を有する町立病院を中心に、有機農法グループ、温泉組合、観光協会等が連携し、2泊3日で町に滞在する会員に対して、病院において、栄養診断、健康相談、人間ドック、漢方・薬草実習等を行うとともに、温泉旅館で、生薬湯と、山菜や有機農法で生産した材料を主体とし病院と相談したメニューの郷土食を提供し、さらに、登山、スキー等による体力づくりのサービスを行うものである。

会員は現在138人、平成元年度に町を訪れた会員は延べ414人となっている。

#### （6）行政施策の総合性の確保

高齢化社会に対応するための行政施策についても、福祉、医療、保健、雇用、生きがい、コミュニティ、ボランティア、まちづくり、住宅といった分野は、例えば、健康づくりやケア付き住宅の建設のように、相互に密接に関連している。

したがって、高齢化対策のための行政施策を効果的に推進するためには、施策間の連携が極めて重要であり、このための総合的な計画の策定とともに、関係部門間の連携を円滑にするための組織整備や人事交流を図る必要がある。中

でも福祉と保健・医療の連携は特に重要であり、これらを含む計画の策定とともに、これら両部門の対策が同一の部局で実施できるようにするための組織の再編も検討する必要がある。

一方、高齢化社会に対応するための各分野の対策が密接に関連しているということは、個々の高齢者が多くの分野の対策の対象となるということであり、しかも、高齢者が多様化しているため、そのニーズは多岐にわたる。

したがって、このような高齢者にきめ細かく対応するため、行政のみならずボランティアや民間の提供するものを含め高齢者向けの様々なサービスについて、高齢化対策に関する行政のどこの窓口に行っても、そこで提供するサービスに関連する他のサービスについても、情報が得られたり、相談できたり、サービスの申込みができるような体制の整備を図っていくことが望まれる。

〔参考事例〕インフィニティ・シルバープラン  
岡山（岡山県岡山市）

岡山市においては、健康、福祉、生涯学習のシステムを一体的に機能させるため、市におけるこれらの拠点となる新総合福祉センター（仮称）、市内の各地域における健康・福祉の拠点となる地域センターを設置するとともに、これらのセンターと公民館、図書館等の既存の関連施設相互間のコンピューターも活用した情報ネットワークの整備を進めることとしている。

このうち、新総合福祉センター（延べ床面積：約13千㎡）は、通所型の施設であり、健康については、教育、訓練等の機能、福祉については、デイ・サービス、家庭の介護者に対する技術指導等の機能、生涯学習については、一般市民向けの学習の支援、ボランティアの育成、世代間交流等の機能を有するものである。センターは、平成元年度に着工され、平成4年度に完成する予定である。

〔参考事例〕健康管理センター（広島県御調町）

御調町では、昭和59年度に町立病院の中に健康管理センターを併設することにより、健康に関する窓口を一元化し、包括的な地域保

健医療福祉対策を実施している。

健康管理センターでは、従来の役場の厚生課と住民課の一部の業務、すなわち、健康診断、健康相談、訪問看護等の保健に関する業務、家庭奉仕員の派遣等の高齢者福祉に関する業務、国民健康保険、老人保健、福祉医療等の国保・医療に関する業務を担当している。職員は、常勤は20名であるが、その中には病院長が業務する所長、病院で看護婦の経験を積んだ保健婦が含まれており、さらに、医師をはじめ、栄養士、理学療法士、作業療法士等の病院スタッフを、非常勤職員として活用している。

町においては、こういった体制の下で、社会福祉協議会等の協力も得て、特に訪問看護等の在宅ケアに力を入れており、この結果、長期入院や在宅寝たきり者の減少等様々な成果が上がっている。

#### (7) 市町村を中心とした対策の推進と都道府県による支援の充実

高齢化対策は、住民に密着し、地域の実情に応じた対応が必要とされるので、広域性、専門性等が求められるものについてのみ、国又は道府県レベルで受け持ち、それ以外のものは、必要に応じ一部事務組合で実施することも含め原則として市町村レベルで実施することにより、市町村が中心になって総合的に推進されることが望ましい。

このため、社会福祉施設への入所措置、保健サービス等の権限・事務を回又は都道府県から市町村へ大幅に権限移譲するとともに、これに伴う費用負担関係の見直しを進める必要がある。また、このことにも関連して、市町村においては、ボランティアや民間を含め多様な主体が供給する多様なサービスの中から個々の高齢者にとって最適なサービスの組み合わせをコーディネートすることが求められ、研修内容を見直しこのため職員を養成していくことが特に重要である。

一方、都道府県については、広域性等から自ら受け持つ対策を実施するにあたって、市町村における総合的な対策が円滑に推進されるようできるだけ配慮するほか、市町村が実施する対策についても、都道府県の有する専門的なノウハウを生かして一般的なガイドラインを示すことなどにより、市町村における高齢化対策を積極的に支援していくことが望まれる。なお、市町村への権限・事務の移譲に際しては、市町村職員の養成に協力することが特に求められるであろう。

また、今後、地域の態様に応じた効果的な高齢化対策を積極的に推進していく必要があるが、このために、地方公共団体、特に市町村について、早い時期に本格的な高齢化社会を迎える団体の先導的取組みを国等が支援し、その成果を引き続いて類似の態様で高齢化が本格化する市町村等に普及していく方策が有効ではないかと考えられる。