

# 元気な高齢者政策としての Age-Friendly City

中 田 知 生

# 元気な高齢者政策としての Age-Friendly City

中 田 知 生  
Tomoo NAKATA

## 目次

1. 問題の所在
2. Age-Friendly City の背景
3. Age-Friendly City 構想
  - (1) 「Age-Friendly」 とは
  - (2) Age-Friendly City の内容
  - (3) 評価システム
4. 考察

## [Abstract]

### Age-Friendly Cities and their application to Japanese Society

The purpose of this study is to introduce the concept of "Age-Friendly City," that WHO promotes positively, and to discuss the application to Japan. In recent years, aging of the population has advanced in urban areas in both developed countries and developing countries. The Age-Friendly Cities initiative is one of the affirmative action policies for these healthy elderly. The initiative encompasses the eight regions for both physical and social areas in society and includes the evaluation system which can grasp the changes in society. It is actually a senior citizen policy, but aims for a society in which citizens of all ages can participate equally to eliminate age discrimination. In the last part of the study, the application of this policy to Japanese society is discussed.

## 1. 問題の所在

本論の目的は、Age-Friendly City という概念を WHO が編集した2冊の書籍を中心に紹介するとともに、日本への適用を論じることである。

この概念は、現在、世界保健機構（WHO）や、AARP（旧称：アメリカ退職者協会）などが提唱している都市などの基礎自治体と集落をベースとした都市政策である。基本的に、これは、「age」という語が含まれていることからわかるように、高齢者や加齢に対する政策である。高齢者へのケアは、これまで、加齢により身体的に自立できないとか、貧困などにより生活が困難な方へのケアが中心であった<sup>1)</sup>。しかし、Age-Friendly Cities という概念は、元気な高齢者、自立している高

齢者をもその範疇に治めている。と同時に、高齢者のみならず、その都市、あるいは、社会全体を改変することを意図している。したがって、後述するように、この Age-Friendly City という政策を単なる高齢者政策として見なすことは、この政策の本質を見誤ることとなる。いずれにせよ、このような政策が、どのようなもので、日本においてどのように展開可能かということを本論において議論する。

## 2. Age-Friendly City の背景

まず、Age-Friendly City という政策の背景のひとつとして、人口の高齢化がある。人口の高齢化は、一つの人口のトレンドとしていずれの国においても見ることができる現象である。一般的に、人口の高齢化は、少子化

---

キーワード：Age-Friendly City 政策、元気な高齢者、WHO

Key words：Age-Friendly Cities Initiatives, Elderly People, WHO

と平均寿命の伸長によって起こっている。それは特に、先進国に見られる現象として見なされていたが、同様にその現象が発展途上国においても見られるようになった、という事実が存在する。たとえば、日本を含む東アジア8カ国<sup>2)</sup>を考えると、合計特殊出生率はすでに、2.1を下回っている。これが続けば、2014年にはすでに9.1パーセントの高齢化率が、2020年には11.4パーセント、2025年には13.1パーセントに達する(大泉 2015)。また、新田目(2010)も高齢化は、アジアの都市における緊急な課題であると述べている。

人口の高齢化問題は、社会保障制度などにも問題が及ぶ。日本においては、産業の発展や経済成長期には、まだ高齢人口が少なかった、すなわち人口ボーナス状態であったために、社会保障制度や福祉などの社会サービスの整備が可能であると言われてきた。しかし、発展途上国においては、その制度の発展が困難であることを表している。

そして、この政策の背景のもうひとつの枠組みは、都市化である。都市化は、都市部へ人口が移動し、集中する現象を指すが、現在において発生した現象ではない。たとえば、よく知られた事実として、都市化は、工業化(産業化)とともに起こった。仕事を求めて都市に集中する。仕事があり、それらの人へのサービスがあるために人が集まるという循環が生起し、続々と都市に集まるというものである。このような工業化は、18世紀のイギリス以降、他の地域に波及して起こった。いわゆる、産業構造の変化の原点である。

先進国における都市の高齢化について、たとえば、OECDの報告書では、OECD諸国においては、2012年時点では、高齢人口の割合は、都市部では、15.2パーセント、農村部では18.0パーセントと農村部の方が高いが、高齢人口の増加率は、都市部では1.7パーセント、農村部では、0.9パーセントと都市部への人口集中が始まっていることを示してい

る<sup>3)</sup>。

また、発展途上国においても、都市化は進んでいた。その文脈で問題となるのは、「産業化なき都市化」と言われる状況である(小長谷 1997)。これは、特に、アジアやアフリカにおける発展途上国において、仕事を期待して都市へ大規模な人口の流入が起こる状況である。しかし、都市に移動しても仕事が簡単に見つかるわけではないし、また、それらの国民への社会サービスも追いつかないので、貧困やスラムなどの棲み分けの問題が発生する。高齢者はこのような人口のなかでも特にケアが必要な年齢階層である。

第二に、平均寿命の伸長により元気な高齢者が増えてきたが、その高齢者への役割付与の問題がある。まず、職業の問題がある。多くの先進国においては、定年制が廃止されているものの、現在の高齢者の存在や受けてきた教育と産業の発展や科学技術の進歩などを考えると、高齢者が働き続けることは難しくなっているかも知れない。そのとき、退職した高齢者は、それ以降の人生をどのように費やすのであろうか。職業生活という人間において大きな役割の一つを終えたとき、どのように余生を生きるものであろうか。これまで、平均寿命が伸長してきたことと、そして、健康寿命の乖離に対して、その自立できない高齢者に対してどのようなケアを提供するかという問題が存在してきた。それに対して多くの先進国においては、介護保険、または、long-term care insurance、租税を財源としたケアの供給によって問題を解決してきた。しかし、他方でこのような大きな役割を失った高齢者に対して、「元気な高齢者対策」が必要かも知れない。もちろん、この高齢者における役割の問題は、簡単な問題ではない。たとえば、日本においても、地域の自治会・町内会、あるいは任意の組織において活動する高齢者は多い。また、自営業などで働き続ける人もいる。したがって、それぞれの地域

において高齢者が付与される役割は、文化や法制度の問題でもある。しかし、そのような労働市場に参入しにくい高齢者に対して、社会参加を促す、あるいはなんらかの役割を付与することは、行政など公的な機関の責任にもなっていることも事実である。

ただし、もちろん、これは、逼迫した財政との絡みとも解釈できるために複雑な問題である。たとえば、高齢者が高齢者を担う、などという言葉も出てきている。これらはあくまでも解釈の問題であるために、本論ではこのような解釈について言及を避けることにする。

第三に、年齢差別＝エイジズムの問題である。エイジズムとは、「ある年齢集団に対する否定的、あるいは肯定的偏見もしくは差別」

(Palmore 1991； 訳4) のことである。エイジズムは、人種差別、性差別に続き発見された大きな差別のひとつと言われている。前述の定年制もエイジズムのひとつと言われている。他の差別のように、その年齢により個人よりも集団と見なし、ステレオタイプのな見方をしたり、また、それを理由に過度に不利な（あるいは過度に有利な）取り扱いをしたりするために起こるものである。老年学（gerontology）は、その加齢とともに人間に起こる変化に着目する一方で、このような年齢とともに起こる偏見や差別を明らかにしてきた。その一部は取り除かれる趨勢にあるが、まだまだこのような偏見や差別は根強いと言われている。この age-friendly city 構想は、このようなエイジズムが根強い社会が続いているからこそ、必要な政策であることは事実である。

### 3. Age-Friendly City 構想

#### (1) 「age-friendly」とは？

まず、「age-friendly」という語のニュアンスを説明することは重要であろう。この語

を訳すと、「高齢者に優しい」などという言葉は適当であるかもしれない。その通りに解釈すると、高齢者にとって住みやすく、過ごしやすい、そのような施策を策定することが第一義的な政策にも聞こえる。

そこで、WHO の「Toward an Age-friendly World (age-friendly な世界へ)<sup>4)</sup>」というウェブサイトを見てみよう。すると、このように書かれている。「age-friendly world とは、すべての年齢の人々をコミュニティ活動へ積極的に活動できるようにし、年齢に関係なく、すべての人を尊敬して取り扱うことができるようになる。そこは、高齢者にとっては、彼らにとって重要な他者と繋がってられる場所である。彼らが健康であり続け、高齢になっても活動的で、自立できない人へのサポートを供給できる場所である。」この文章の最後にも書かれているように、ケアやサポートを供給することも記されているが、この「age-friendly な世界」というのは、まず高齢者のみならず、すべての年齢階層の人々が公平に積極的に参加できる世界を描いている。しかし、年齢差別などによって、高齢者がそのようなことにはなっていないので、まずは高齢者に対するアファーマティブ・アクションなどによりそのような現実を構築していこうという意味が含まれていることが理解できるであろう。すなわち、確かに、「age-friendly」という語によっては、これが高齢者政策であることを意味しているが、その中身は、すべての年齢の人々が公平に参加することを目論む社会の策定である。ここに、前節において、これが「単なる」高齢者政策ではないと筆者が考える理由が存在する。

もうひとつの特徴は、WHO を中心に、この age-friendly city 構想に賛同する都市やコミュニティ間で「WHO Global Network of Age-friendly Cities and Communities」という集まりを作っていることである。ここには、経済発展の程度も、また、人口の規模

もさまざまな都市とコミュニティが集まり、情報交換や議論を行っている。これまでは、WHOのような世界規模の組織に対応するのは、中央政府であった。しかし、それぞれの都市が、このような構想を巡って、全世界を相手に勉強したり、情報を発信したりすることによりある目標を共有するということは画期的なことであろう。また、同様に、以前は「アメリカ退職者協会」と呼ばれていた組織であるAARPが、同様な政策を各都市、あるいは、コミュニティに提唱している。AARPは、アメリカ合衆国においても、最大のロビー集団のひとつと言われており、Putnam (2001)が、アメリカにおける組織がだんだんと小さくなっていることを指摘しているなかでも、その組織規模を拡大していることを指摘した集団である。アメリカの65歳以上人口の約半数が加盟していると言われている。2016年5月にも、ロサンゼルス市が、AARPの「AARP Network of Age-Friendly Communities」に加盟したことがネットニュースで流れた<sup>5)</sup>。現在では、当該ネットワークには、123のコミュニティが参加している<sup>6)</sup>。このように、アメリカ合衆国においても、このような趨勢が構築されていることはまた興味深い。

最後に、このage-friendly cityの基本的な考え方は、高齢者のアクティブ・エイジングという観念をベースに作られている。アクティブ・エイジングとは、「高齢者の生活の質を拡大するために、健康、参加、そして、セキュリティへの機会を最適化する過程」(WHO 2007; 5)。すなわち、元気な高齢者ほど生活の質が高くなるであろうという考え方である。アクティブ・エイジングは、「経済的要因」、「健康とソーシャルサービス」、「行動的要因」、「社会的要因」、「物理的要因」、そして「個人的要因」という互に関連する要因と、その全体的な環境である「ジェンダー」と「文化」によって規定されているとされる。ただし、アクティブ・エイ

ジングという概念は、そもそもトップダウン的な考え方であると批判されてきた。すなわち、政府などの行政側が高齢者に対して課す形で形成される、という意味である。しかし、ここでのage-friendly cityにおけるアクティブ・エイジングは、ボトムアップという形でさまざまな活動を行うことが基本となる。すなわち、このボトムアップという構造に関して、さまざまな活動の決定に高齢者自身を関わらせて決定していくというアプローチを紹介している(WHO 2007; 7)。それらの実践に関しては、ひとつずつ、WHOのAge-Friendly in Practiceというウェブサイト<sup>7)</sup>で紹介されている。

## (2) Age-Friendly City の内容

まず、age-friendly cityの内容は、図1のとおりである。これらの「交通」、「住宅」、「社会参加」、「尊敬と社会的包摂」、「市民的参加と雇用」、「コミュニケーションと情報」、「コミュニティサポートとヘルスサービス」、そして「外的空間と建築」の8つの領域は、その都市の「age-friendly」度の達成を議論するためのトピックとなっている。これらの構築に関しても、これまでの議論をもとに作られたとのことである。(WHO 2007; 7) 「住宅」、「アウトドア空間と建築」、「交通」については、物理的な環境を議論するものである。そして、「社会参加」、「尊敬と社会的

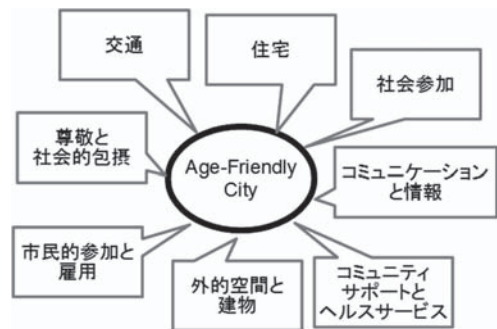


図1 Age-Friendly City 政策の枠組  
(WHO 2009; 9より)

表 1

### Age-Friendly「交通」チェックリスト (WHO 2007 ; . 29)

#### 利用可能性

- ・公共交通がすべての高齢者に利用可能である。
- ・しっかり表示された運賃を徴収する。

#### 信頼性と頻度

- ・公共交通は、信頼性があり、また、頻度が担保されている（夜間や週末のサービスを含む）

#### 目的地

- ・公共交通は高齢者が主要な目的地、たとえば、病院、健康センター、公共の公園、ショッピングセンター、銀行、老人センターまで利用可能である。
- ・市内（郊外まで）、そして、隣町までしっかり接続がある交通ルートが確保されている。
- ・交通ルートは、さまざまな交通手段でしっかり接続されている。

#### age-friendly 車両

- ・車両は、低床式で、低いステップで、広くて高い座席が担保されている
- ・車両は、きれいでしっかり整備されている。
- ・車両は、車両番号や目的地などが明記されている。

#### 特別サービス

- ・十分な特別サービスが障がい者に利用可能である。

#### 優先座席

- ・高齢者のための優先座席があり、他の乗客にも認知されている。

#### 運転手

- ・運転手は、親切で、交通ルールに従い、停留所に止まり、着席するまで発車を控え、高齢者が降りやすいように縁石に沿って駐車する。

#### 安全性と快適性

- ・公共交通は、犯罪から安全で、混みすぎないようにする。

#### 停留所と駅

- ・停留所は、高齢者が住んでいる場所の近くに置き、悪天でも利用可能なように待合所と中にベンチを置き、きれいで安全、明るくする。
- ・駅は、アクセスしやすく、斜道、エレベータ、エスカレータ、公衆トイレを置き、見やすい標識を着ける。
- ・停留所と駅は、アクセスしやすく、便利な場所にある。
- ・駅員は親切である。

#### 情報

- ・情報は公共交通の使い方や利用ができる交通手段の選択肢に関する情報を提供している。
- ・時刻表は読みやすく、入手しやすい。
- ・時刻表には、しょう害を持つ人にもわかるような運行ルートも明記する。



### コミュニティ交通

- ・ ボランティア運転手，シャトルバスを含むコミュニティ交通サービスは，特定のイベントや場所へ高齢者を連れていける。

### タクシー

- ・ タクシーは，低所得の高齢者には，割引料金，もしくは補助付きの料金で利用できる。
- ・ タクシーは，快適で，捕まえやすく，車いすや歩行器のための十分な空間がある。
- ・ タクシー運転手は，親切である。

### 道路

- ・ 道路は，よく整備され，広く，明るい。また，交通標識が見やすく，信号が置かれ，交差点には街灯を整備し，かつ交差点はわかりやすくする。その上で，排水溝は土に埋め，うまく配置された看板を設置する。
- ・ 交通の流れは，うまく管理する。
- ・ 道路には，運転手の視界を遮るものをなくす。
- ・ 道路のルールは，厳しく適用し，運転手は，ルールに従うように教育する。

### 運転能力

- ・ 運転の再教育を提供し，その利用を促進する。

### 駐車

- ・ 十分な駐車スペースを確保する。
- ・ 建物や停留所に近い優先駐車スペースを高齢者のために用意する。
- ・ 建物や停留所に近い優先駐車スペースを障がい者のために用意し，その利用を監視する。
- ・ 建物や停留所に近い送迎のためのスペースを高齢者や障がい者のために用意する。

## Age-Friendly「社会参加」チェックリスト（WHO 2007；.44）

### イベントや活動へのアクセス

- ・ その場所は，高齢者に便利のように，近隣や利用しやすい場所，交通の便利な場所にする。
- ・ 高齢者は，友人やケア提供者と参加することができる。
- ・ イベントの時間は，日中にして，高齢者が参加しやすくする。
- ・ 誰でも参加できるようにする（会員資格など必要がないなど），チケットの購入などは，長い時間列で待つようなことがないように，素早く，一箇所でするようにする。

### 利用可能性

- ・ イベントや活動，アトラクションは，追加の料金（たとえば，交通運賃など）が発生しないようにして高齢参加者に参加しやすくする。
- ・ ボランティア組織は，高齢者が参加しやすいように活動のコストを公的・民間セクターによりサポートされている。

### イベントや活動の範囲

- ・ さまざまな活動が，多様な高齢者へ宣伝できるようにする。
- ・ コミュニティ活動は，さまざまな年齢，文化的背景を持つ人が参加できるようにする。

### 設備と背景

- ・レクリエーション・センター、学校、図書館、コミュニティ・センター、講演、庭園のようなコミュニティ内のさまざまな場所で、高齢者を含み、集まれるようにする。
- ・設備は、ケアが必要な人や障がいを持つ人なども利用しやすいようにする。

### 宣伝と活動への認知

- ・活動やイベントは、活動、アクセス情報、交通情報などを含め、上手に広めるようにする。

### 隔離

- ・個人的な招待を、活動を宣伝し、参加を奨励するために送る。
- ・イベントは、参加しやすくし、特別な能力（たとえば、読み書きなど）が必要ないようにする。
- ・活動に参加していないクラブの成員は、その成員からの希望がない限り、成員リストや連絡リストから外さないようにする。
- ・組織は、個人的な訪問や電話などで孤立した高齢者が参加できるように努力する。

### コミュニティ統合の促進

- ・コミュニティ施設は、さまざまな年齢や興味を持つ人によりシェアされており、多目的で使えるようにし、利用集団間の統合を促進する。
- ・地域の集合施設や活動は、近隣住民が仲良くし、交流することを促進する。

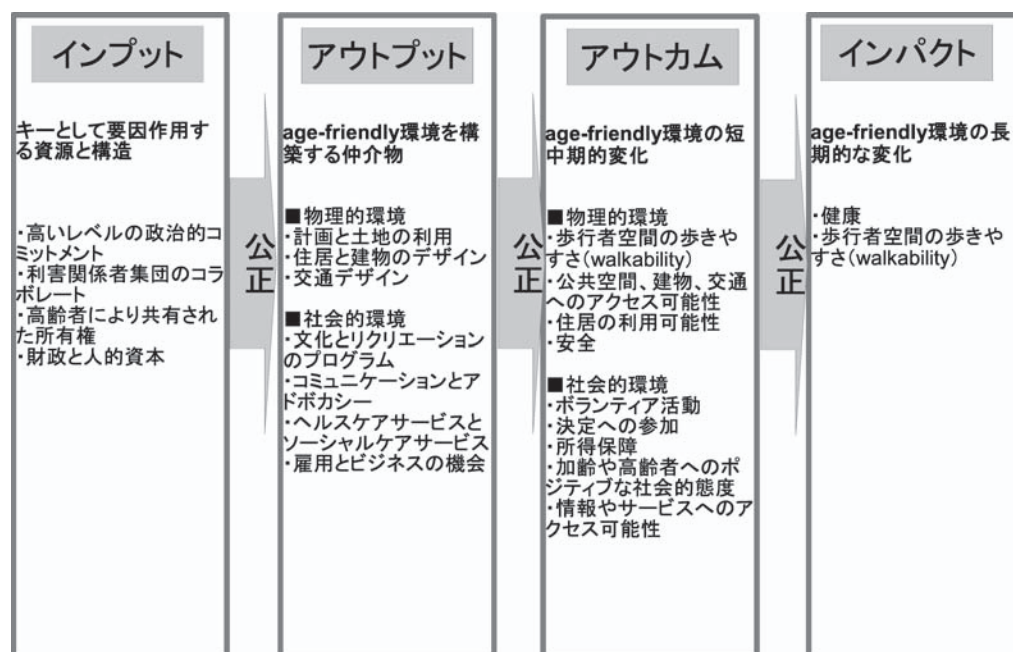


図 2 Age-Friendly City の評価概念図 (WHO 2015 ; 13より)



包摂」,「市民的参加と雇用」社会的環境や文化を,残る「コミュニケーションと情報」と「コミュニティサポートとヘルスサービス」は,やはり社会的環境と健康やソーシャルサービスの的な要因を議論する(WHO 2007; 8)。

そして,これらの8つの領域ごとに,求めるべき詳細な内容とチェックリストが備わっている。たとえば,「交通」領域と「社会参加」領域のチェックリストは,表1のとおりである。ただし,このチェックリストは,各国に散らばっているフォーカス・グループ参加者によって構築されたものである。とはいえ,単なるあるべき傾向を示すものであって,技術的なガイドラインでも,計画の内容でもない(WHO 2007; 11)。

これらのチェックリストを,見て気がつくのは,これらの多くの項目は日本においてはすでに達成されていることが多いということである。たとえば,「交通」領域についてのチェックリスト項目については,ほぼすべてすでに達成されていると言っても決して過言ではない。また,交通のみならず,ここから他の物理的な領域についても同様である。日本においては,ハードウェアはすでに用意されていると言える。これについて,WHO (2007) には,以下のような記述がある。

「チェックリストは, age-friendly のレベルをランキングするために作られたのではない。都市の自己評価のための道具である。チェックリストをベースとした大きな改良がぜんぜんできない市は皆無だろう。チェックリストから遅れても問題はないし,すでにそのレベルを超えている都市もあるだろう。それらの良い実践は,他の都市が採用するようなアイデアを供給する。それでもなお,すべての領域で「標準」を提供する市はないだろう。」(WHO 2007; 7)

これらについて,前述したとおり,都市化と高齢化は,決して先進国だけの問題ではない。現在においては,発展途上国においても,やはり高齢化が進んでいるために,それらの国においては,ハードが十分に整備される前に高齢化が進みつつあり,それを問題視しているという側面があることは明らかである。

### (3) 評価システム

この age-friendly city のもうひとつのポイント,その政策への評価システムである。この評価は様々な項目について,コア指標として指標化し,目標に対してどれだけの変化があったかについての知見を得るものである。評価システムの中でも,特に,コア指標の開発は,この age-friendly city 構想を進めている都市,あるいはコミュニティを中心に現在においても積極的に行われている。

図2は,その評価システムの一般的な概念図である。評価システムは,いくつかの指標から成るものである。それらは,「公正(equity)指標」,「インプット指標」,「アウトプット指標」,そして,「インパクト指標」である。「公正指標」は,この age-friendly city 政策を進めるためには,きわめて重要な公正さを図るものである。ここでいう公正とは,「社会的な有利,あるいは不利のレベルを持つ社会集団間で健康(あるいは,健康に対して重要な影響を及ぼす要因)に関する格差がないこと」と定義されている(WHO 2015; 16)。「インプット指標」は,「age-friendly 構想を成功させ,発展させ,持続可能性を担保するために必要な資源や構造」(WHO 2015; 17)を測定するものである。「アウトプット指標」は,政治・サービス,プログラムの形態をした仲介物の指標,「アウトカム指標」は,物理的,社会的な環境における age-friendliness の変化であり,「コミュニティ環境の社会的・物理的領域の達成された短中期的変化」(WHO 2015; 19),そして,「イン

パクト指標」は、「健康、物理的、認知的、情緒的な機能や人間の厚生における長期的な変化（WHO 2015；20）」のことである。概して、age-friendly city 構想の評価は、このようなプロセスで進めていく。

では、age-friendly city 構想の目標への変化を測定するために、開発されているコア指標の具体的な内容に移ろう。それに関しては、図3に示している。まず、コア指標は、短中期のage-friendly 環境を構築するものへの変化に関するアウトカムと長期的な健康に関する指標であるインパクトについて作られている。まず、アウトカム指標に関してのage-friendly city に関するコア指標は、物理的環境に関して「近隣の歩行者空間の歩きやすさ（walkability）」、「公的空間と建物へのアクセス可能性」、「公共交通へのアクセス可能性」、「公共交通の停留所のアクセス可能性」、「住居の利用可能性」という5つ、また、社会的環境に対しては「高齢者への肯定的な社会的態度」、「ボランティア活動への参加」、「有給の就労への参加」、「社会文化的活動への参加」、「地方における意思決定への参加」、「情報の利用可能性」、「ヘルスサービスや社会サービスの利用可能性」、「所得保障」という8つが選択された。しかし、他にも、たとえば、「優先駐車場へのアクセス可能性」、「生涯学習への参加」、「集団での余暇における運動への参加」、「住宅の入手可能性」、「（災害などの）緊急時の準備」（WHO 2015；Chp 6）などが候補に挙がったが、基準に満たず取り下げられた。

ここで取り上げられたアウトカムのコア指標に関しては、その指標の定義、その指標の測定の方法が決められている。たとえば、「近隣の歩行者空間の歩きやすさ（walkability）」という項目であれば、定義は、「その地域の標準に見合った歩道が近隣においてどの程度設置されているか」、そして、指標の測定の方法は、「高齢者で、その地域の歩道

は歩きやすいと述べた人の割合」となっている（WHO 2015；35）。もうひとつ、「高齢者への肯定的な社会的態度」に関しては、定義は、「高齢者を悪く扱っている人が何人いる（高齢者の中での割合）」、そして、指標の測定の方法は、「コミュニティの中で、尊敬されているとか、社会的に包摂されていると感じている高齢者の割合」となっている（WHO 2015；42）。

公正指標については、アウトカムに関するそれぞれの指標に関して、その程度を検証するものである。前述したとおりに、その都市全体の変化も重要であるが、その下位集団間の格差に注目して、全体としてそれらがどうかを明らかにするために作られている。ここでは、「アウトカムにおける母集団の平均レベルと最高レベルの差異」というものと、「2つの準拠集団の差異」という2つの指標が構築された。前者は、集団内の最高位の下位集団と平均レベルの下位集団を比較するものである。たとえば、所得が最高位の集団の主観的健康観と、所得が中位レベルの下位集団のそれを比較して、どのような差異があるかを比較することにより、主観的健康観の達成と格差を検証するものである。後者の「2つの準拠集団の差異」については、主として、ある都市における最上位の下位集団と最下位の下位集団のアウトカムを比較する例のみ示されている。たとえば、ある都市において、所得が高い下位集団と低い下位集団のボランティア参加率を比較するというようなものである（WHO 2015；30）。

このようなコア指標により、age-friendly city 政策がどれだけ、目標であるアウトカム、あるいは、インパクトへ近づいているかを測定する、あるいは、その中の格差を測定するのであるが、他方で、これらに関する限界も存在することを認めている。それらは、以下のことである。第一に、コア指標は、それぞれの都市の状況によって異なる。すなわち、

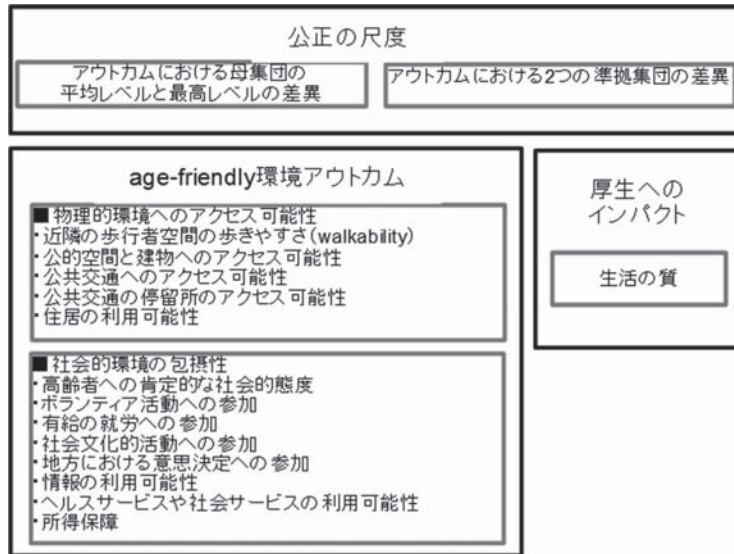


図3 Age-Friendly Cityのコア指標

ここで問題にしている加齢と健康に対する要因というのは、都市によってバラバラである可能性があるということである。これについては、もちろんそうであろう。特に、このage-friendly cityは、先進国と発展途上国を一緒くたにして論じている。それが良いあるいは悪いということではなく、その構造や規範もまったく異なっている。これは、この政策を進める上で、あるいは論じる上でもっとも難しいことであるように感じる。第二に、地方政府の実施する都市政策という意味で論じているので、それ以外の主体が行う政策であれば、状況も異なるであろうということ。第三に、コア指標開発は、低・中程度の所得の地域を想定しているので、それ以外では、重要ではない要素が含まれている可能性もあること。第四に、このコア指標は前述した8つの領域を元に作られている。それ以外で重要なこともあるかも知れないということ。そして、最後に、ここで定めたコア指標の定義や測定では、測れないこともあるかもしれないということであった(WHO 2015; 65-66)。

#### 4. 考 察

ここまで紹介してきたage-friendly構想についてまず、評価すべき点を挙げよう。

第一に、このage-friendly政策は、都市、あるいは、コミュニティ単位に行うという点は画期的である。というのも、確かに、地方振興は中央政府により行われてきたという事実は存在する。しかし、「その地域は誰のものか」という地方自治の根本的な問題を考えると、その決定に地方政府やその地域に住む住民が中心となるべきであることは事実である。そのような意味では、その都市に関する政策は、その都市において行われるべきである。もちろん、それは中央政府の支援が不要ではあると言っているわけではない。中央政府の支援を受けながら、自主的にその都市、あるいはコミュニティにおける高齢者政策を決定し、国際的な舞台において他の地域と連携、あるいは情報交換を行うというのは、あるべき姿であると考えられる。

このような点に関してもうひとつ重要なのは、都市政策は、直接的に市民に対して実際

に決定についてはさまざまな広報を通じて伝えることができるが、どちらの方向へ向いているか、今後、どのようなことを考えているかを示すことは困難であるし、あまりない。しかし、ある都市やコミュニティが、このような age-friendly city 構想を持っていることを明らかにすることにより、市民に対して、メッセージとしてその都市の方向性について示すことができる。また、そのような国際標準を示すことは、ここの市民において、その都市への誇り、また、その都市やコミュニティに対するコミットメントを形成することが可能となる。

第二に、前述したとおりに、これは高齢者政策であるが、必ずしも高齢者に資源を集中させるものではないということである。年齢差別という背景から、高齢者に対するアファーマティブ・アクション的なものでもあることは事実である。しかし、すべての市民の年齢差別を取り除き、高齢者を表舞台に出すことは、すべての市民によって、一緒にその地域の活動を行うという意味では、このような age-friendly な環境を構築することは正当化されることである。というのも、現在においては、どのような社会においても、高齢者が長く働くことは未だに難しい。すなわち、定年制があるところでは退職を余儀なくされるし、また、定年制がなくとも、現在のような付加価値が高い新しい産業が主要である労働市場に残ることは高齢者にとって困難である。そのような現代において、高齢者が社会参加を通じてさまざまな役割を得ることは重要なことである。すなわち、その役割によりある個人において「生きがい」が生起する。役割を得る過程では、生産的な活動を行い、また、他者を援助する活動が生まれるし、そのような生きがいにより、その活動を行う個人も健康な高い生活の質の人生を送ることが可能である。そして、それらを制度化することにより、現在の若い年齢階層の人々も、年齢差別

を避けることができ、社会の一員として参加することができるようになるからである。

他方で、このような政策に対する疑問もある。第一に、都市部には人口が集中しているために、さまざまな資源がある。人的な資源も、財政的な資源もそうである。しかし、地方においては、人が流出し、財政も非常に厳しくなっている。もちろん、そのような資源の多寡が結果、ここでいうアウトプット指標やインパクト指標の部分に対して、必ずしも悪い影響を与えるわけではないが、そのような施策を打ち出しにくいということがあるのではないだろうか。すなわち、都市部では、資源が多いために、このような施策を敷くことができるが、地方では難しい。そうすると、都鄙格差が広がる可能性が高い。

最後に、日本への適応を例に考えると、この age-friendly city 構想には、大きな困難がいくつかあるような気がする。第一に、前述したとおり、物理的な領域についてはまったく問題がない。しかし、やはり、社会的な領域、社会参加などについては、大きな課題があると考えられる。たとえば、先に示した「社会参加」領域のチェックリストに、「コミュニティ活動は、さまざまな年齢、文化的背景を持つ人が参加できるようにする。」、「コミュニティ施設は、さまざまな年齢や興味を持つ人によりシェアでき、多目的で使えるようにし、利用集団間の統合を促進する。」という項目があった。日本においては、自治会・町内会活動のような地域活動は高齢者、生産活動は若い年齢集団というようなセグリゲーション（棲み分け）ができています。これは、双方にとっては、文化的にも同質の人間同士で活動できるということから非常に効率的な棲み分けなのかも知れない。しかし、このようなセグリゲーションにより、多様なものを受け入れないという構造ができてしまっている。その主体にはそれが都合がよいために、このような長年にわたり、頑健に構築された構造



を打破することは非常に困難かも知れない。

第二に、このような施策は誰が進めるのかという問題である。日本においては、行政のパターナリズムが強いために、どうしてもトップダウンとなってしまう。しかし、WHOが想定しているのは、ボトムアップ型の進め方である。まず、トップダウン型の運営になると、行政の旗振りの下でどうしても強制的な参加の促進となってしまうことは大きな問題である。ボトムアップとなると、これは、ボランティアやNPO法人などのような形で、市民が公共部門の参加が必要となる。そのときに、行政の支援や、また最低限度のガバナンスは必要かも知れない。そのような行政の支援が、現在の市役所という場や人材において可能なのか、うまく、公共部門の仕事をボランティア団体やNPO法人へ下ろすことができる仕事を識別し、実際に実施させることができるのであろうか。もちろん、そのようなことを行っている地方行政は実際に存在する。その方法についても、考えなければならない。

この政策は、都市化と高齢化に対して、直接的に切り込もうとしているというダイナミクスと、ひとつの行政区域として決定を任せると面白さは非常に興味深く感じる。しかし、他方で、都市は、より多様な人が集まる場所である。ライフスタイルを決める学歴も、それから、たとえば、札幌などは地方に住む高齢の親を呼び寄せるようなことがあるという事実からは居住年数も大きなばらつきがある。そのような人々のなかでの凝集性を高めることが本当に可能なのか？しかし、介護保険のように自立できない高齢者対策に続き、元気な高齢者に対する政策には、自分や周りの人々の老後を考えるとより取り入れる必要がある政策であることは事実であろう。

## 〔註〕

- 1) たとえば、坂田 (1987) 参照のこと。
- 2) 日本、中国、台湾、香港、韓国、シンガポール、タイ、ベトナムの8カ国である。
- 3) ただし、発展途上国における都市化については、人口移動だけではなく、農村における産業化に伴う人口増加であるという説もある。これについては、坂田 (2015) を参照のこと。
- 4) <http://www.who.int/ageing/age-friendly-world/en/>
- 5) <http://www.forbes.com/sites/nextavenue/2016/05/20/l-a-now-wants-to-be-a-place-for-purposeful-aging/#3f56b94f9ecd> 2016.11.04アクセス。
- 6) <http://www.aarp.org/livable-communities/network-age-friendly-communities/info-2014/member-list.html> 2016.11.04アクセス
- 7) <https://extranet.who.int/agefriendlyworld/age-friendly-practices/> 2016.11.04アクセス。

## 〔文 献〕

- 小長谷一之, 1997, 「アジア都市経済と都市構造」, 『季刊経済研究』20(1): 61-89.
- 新田目夏実, 2010, 「アジア都市の現在」, 『日本と市社会学会年報』28: 53-63.
- Palmore, E. B., 1991, *Ageism: Negative and Positive*, New York: Springer. 奥山正司他訳『エイジズム—優遇と偏見・差別』, 法政大学出版社.
- OECD, 2015, 『都市における高齢化』OECD.
- 大泉啓一郎, 2015, 「東アジアの高齢化と日本の立ち位置」『JOINT』17: 4-5.
- Putnam, R. 2001, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Touchstone Books (=2006, 柴内康文訳『孤独なボウリング—米国コミュニティの崩壊と再生』柏書房).
- 坂田正三, 「高齢化と都市化の兆し」『アジ研・ワールドレポート』238: 32-35.
- 坂田周一, 「都市における高齢者対策の現状とシステム化の課題」『総合社会保障』25(2).
- WHO, 2007, *Global Age-Friendly Cities: A Guide*, Geneva: WHO.
- WHO, 2015, *Measuring the Age-Friendliness of Cities: A Guide to Using Core Indicators*, Geneva: WHO.