

小規模都市のコンパクトシティ化と高齢者の生活支援に関する研究



西浦 功 (にしうら いさお)

札幌大谷大学社会学部地域社会学科教授

1999年北海道大学大学院文学研究科行動科学専攻博士課程単位取得退学、行動科学修士。日本女子大学人間社会学部助教、北翔大学人間福祉学部准教授を経て2018年度より現職。専門は福祉社会学。

1 目的と背景

一般的にコンパクトシティとは、郊外へと無秩序に拡散してきた都市の発展方向を転換して、都市空間構造をまとまりのある形態に変え活気のある中心市街地を維持・形成する都市政策のことを指す（海道2007）。2000年代半ば、青森市や富山市のような人口数十万人単位の中規模都市で始められたコンパクトシティ政策は、行政コスト削減等の事情もあって、近年多くの小規模都市で導入が検討されている。

それに対し、コンパクトシティ政策の効果検証や効果を高めるための工夫に関する議論は、思うように進んでいない印象を受ける。要となる複合施設運営が破綻した青森市のような事例が散見される中、コンパクトシティ政策がはらむ課題を具体的に示し対策を講ずることは重要である。折しも近年では、高齢者ドライバーによる交通事故が大きな社会問題となる一方、自動車に代わる生活の足の確保は年々困難の度を増している。この点に配慮し、過疎地域で生活する高齢住民の目線に立った都市運営モデルの検討が強く求められる。

本研究では、2018（平成30）年3月にコンパクトシティ構想を策定した北海道美唄市をフィールドとして、生活課題に対し高齢住民が地域ケアの諸要素（自助・互助・共助・公助）をどう活用し解決に努めているかをインテンシブ（集中的）な調査に基づいて確認しつつ、コンパクトシティ政策の抱える課題や解決の道筋について考察した。

2 コンパクトシティの「日本流アレンジ」とその課題

そもそも、都市モデルとしてのコンパクトシティが発祥したのは、1980年代の欧州である。自動車交通への過度な依存により地球温暖化等の環境破壊を進行させたことへの反省から、公共交通機関を整備し自動車依存体質を脱却するまちづくりが図られたことが、その出発点である。海道（2007）は、この欧州で生まれたコンパクトシティ概念の基本要素を次の5点に整理している。①高密度であること、②段階的なセンター配置、③市街地を無秩序に拡散させない、④脱自動車・

循環型の生態系及び、⑤都市群を公共交通ネットワークでつなぐという5点である。

このように欧州では都市環境保護の視点からコンパクトシティが始まったのに対し、日本では同概念が導入される過程において、中央市街地活性化の文脈から再解釈され活用された経緯があることには注意が必要である（海道2014）。コンパクトシティが日本に紹介された2000年代中頃は、大規模小売店舗立地法による商店街の衰退や、平成の大合併の時期と重なっており、こうした時代背景がこのような再解釈の要因に挙げられる。

このように欧州とは異なる文脈でコンパクトシティが導入された経緯から、その後各自治体で行われたコンパクトシティ施策は、政策目標と手段との関係が曖昧になる傾向がみられた。また都市の集約を強引に進めようとしても、郊外住民たちに中心市街地への移住をどう促すか、さらに自動車生活に慣れ親しんだ住民層をどのようにして「脱自動車」へ翻意させるか等、様々な課題を乗り越える必要がある。加えて、移住促進によって従来各地域で培われた近隣間の互助関係が破壊されるリスクを指摘する声もある（姥浦2015）。

以上をふまえると、コンパクトシティを地域に根付かせるには、ハード面での都市環境整備にとどまらず、①住民の自発的移住を促すインセンティブ（誘因）を構成し、②地域住民の生活志向や価値観に配慮する、また、③住民同士の新たな共助関係の構築を促す等のソフト面に配慮したまちづくりが、コンパクトシティ政策の具体化・体系化に求められるのではないだろうか。地域住民たちがどんな生活課題を意識し、どのように解決にあたっているかを具体的に把握することが、このようなソフト面の都市環境整備の検討に大きく資すると思われる。

3 美唄市におけるコンパクトシティ構想導入の経緯

美唄市はかつて石産炭業で栄えた北海道空知管内に位置し、新しい基幹産業の構築に苦勞する自治体の一つである。一方で同市は北海道の中でも最も早期に水田開発の進んだ地域であり、いち早く石炭産業依存体

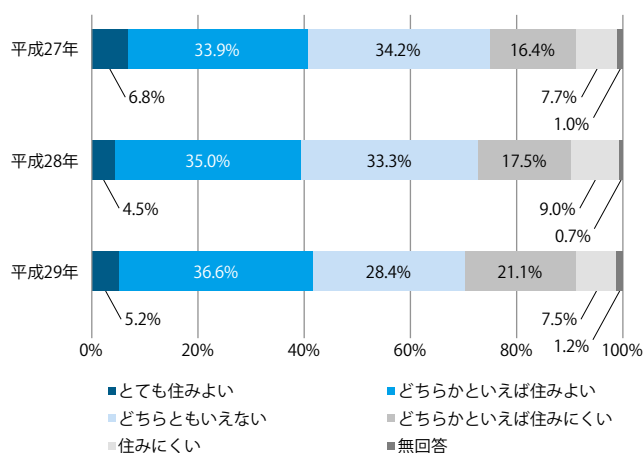
質からの脱却が図られた歴史も持つ。他の道内旧炭鉱都市と比べて財務状態は相対的に良好であるものの、1995（平成7）年からの20年間で総人口は1万人減少し、人口減少を食い止めることが急務となっている。特に行政地区別に人口減少率を比較すると、市内中心部の人口減少率が年平均2%弱にとどまる一方、他地区は3%台～4%台の高い減少率を示す。このような経緯がコンパクトシティに向けての同市の取組の背景にある。

2016（平成28）年には市民アンケートにコンパクトシティ関連の質問が盛り込まれたほか、市の都市計画審議会や市民委員会でも審議が重ねられ、2018（平成30）年3月にコンパクトシティ構想の策定に至った。同構想では、各種公共施設の街なかへの集約、閉校した工業高校跡地への公営住宅移転、市立病院の建て替え等、市街地整備をはじめとする6つの基本方針に沿ったまちづくりの具体策が示されている。

ここで、市で毎年実施されている「まちづくり市民アンケート」の結果をもとに、市民の居留意識の傾向を確認してみたい。

「美唄市が住みよいまちだと思うか」という設問への回答を2015（平成27）年度からの3年間の推移で見ると、年を追う毎に満足層と不満足層への二極化が進んでいることが確認できる（図）。また、2016（平成28）年アンケートにおける「今の地区に住み続けたいか」という設問への回答を見ると、「ずっと住み続けたい」という回答が6割に達した一方、「他の市町村へ引っ越したい」という回答は3割、「市内の別の地

図 美唄市の住みよさに関する意識の変化



出所) 『美唄市まちづくり市民アンケート調査結果』から作成

域へ引っ越したい」という回答は数パーセントに過ぎなかった。居住意識の住民間格差が広がりつつあることに加え、地元への愛着の強さ、また近隣自治体という競争相手も意識しつつ、まちづくり政策の具体化を図ることの大切さがうかがえる結果である。

4 高齢住民の抱える生活課題と地域ケアの実際

高齢化や過疎化によって生活の足が奪われ日々の買物にさえ不便を抱える「買物難民」問題（杉田2008）は、美唄市においても深く進行している。同市中心街では近年スーパーマーケットやホームセンターが進出しているものの、市内全域で商店の閉店が相次ぎ、多くの高齢住民が買物に不便を抱えている。また市には総合病院が二つあるが、産婦人科がなく脳神経外科医も常勤していないため、近隣自治体への通院を余儀なくされる高齢者が少なくない。さらに冬季間の除雪も大きな悩みの種であり、それを理由に市外へ転出する高齢者も目立っている。その他にも旧炭住地区における空き家問題等、生活環境の悪化には深刻なものがある。

一方で高齢住民の方々に今後希望する暮らし方を尋ねた際に多く聞かれたのが、入居料の安価な老人ホームに入居し、畑いじりをしつつ自給自足的な生活も営みたいという将来像であった。しかし彼らにとって、このような将来像を描くことは容易ではない。

ある青年会議所メンバーによれば、高齢住民のライフスタイルが富裕層と貧困層に二分化する傾向を最近感じるようになったという。富裕層であれば将来札幌へ出て高級な老人ホームで生活したり、自分の家や土地を子どもに提供して美唄で二世帯住宅を営むことが可能である。一方で諸条件に恵まれない層にとって、月に12万円以上の費用を要する有料老人ホームは敷居が高い。また市公営の老人ホームは建物の老朽化が深刻であるという声もあり、将来に大きな不安を抱え込まざるを得ない。

さらに過疎地域に住む高齢者にとって、タクシーの利用、除雪の手配、雑草の草むしり、木の剪定^{せんてい}といった様々な生活ニーズを全て民間業者にゆだねた場合、その経費は尋常な額にはおさまらない。高齢住民が安

心して地方での暮らしを営むためには、何らかの形で生活支援システムの再構成が求められよう。

彼らは、様々な生活課題に際してどのような解決策を有しているのだろうか。本稿では移動手段の問題と除雪対策という二つの側面から確認してみたい。

1) 移動手段の問題と公助・互助

美唄市民の生活の足を支える主たる公共交通機関は市民バスである。民間バス会社から引き継ぐ形で市が運営を続けるものの、その利用者数は年々減少している。背景には、国の補助金を得るために運営路線を長くする必要があり、利用度の高い路線で増便する等の住民ニーズに沿った運行が難しい事情がある。また2013（平成25）年には、市民バスが運行されない地区の生活の足を確保するため、乗合タクシー制度が新たに始まった。同制度は、登録会員の予約に応じて停留所と対象地域の会員宅とを乗合方式で送迎する交通システムであり、評判は良いものの委託先タクシー会社の事情から利用者枠の拡大を見合わせている。現状ではこのあたりが公的支援の限界といえる。

公共交通機関の穴を埋める形で、近年では地元スーパーが週末のバス送迎を開始したほか、一部病院では独自に送迎バスを運行し始めている。そのほか宅配サービスや移動販売サービスも始まっているが、高齢住民のニーズを充分満たすには至っていない。

この状況下での対応策は主に三つに分けられる。子ども家族と親密な関係にある高齢者であれば、子どもを頼るというのが第一の手段である。子ども家族と一緒に買い出しは北広島市をはじめ車で1時間半圏内の郊外大型店が対象となり、子どもや孫との交流も心の癒しになるという。家族を頼ることが難しい場合、第二の手段としてタクシー代を払って自身で買い出しをする、隣接自治体の大型店舗にバスや自転車で買い出しに行く等の自助を強いられることとなる。

また近隣関係に恵まれた地域の場合、第三の手段として近隣の人の車に同乗して買い出しし、後でガソリン代を融通し合う互助の実態も今回の調査で確認できた。このような互助は特に交通機関の不便な地域において彼らの救いとなるものの、事故が生じて補償問題

に発展した事例が近年あったことから、慎重にならざるを得ない事情もあるという。

2) 除雪問題をめぐる公助と共助

冬季間の除雪問題は、美唄市の高齢住民にとっても大きな悩みの種である。市が通常行う除雪は市道の範囲内に留まるため、それ以外の部分を誰が担うかという点が特に大きな課題となる。同市では生活困窮世帯の除雪を支援する間口除雪や福祉除雪の制度が整備されているものの、申込方法や担当窓口の情報が充分行き届いておらず、各地の民生委員へ苦情が寄せられるケースが少なくないという。

上記の課題に対し、いくつかの町内会ではすでに独自の取組を進めている。市中心部に位置するA町内会では、除雪負担に耐えかねて札幌に引越す高齢住民が目につき、また年末年始期間に依頼できる除雪業者の情報を求める地区住民の声も挙がるようになった。そこで同町内会では除雪相談窓口を設けたほか、最近ではボランティア保険を活用し窓際除雪を請け負い始めたという。他にも認知症高齢者の見守りシステム整備を進めるなど、同町内会は共助が機能する典型例として位置づけることができる。その一方、地域のキーパーソンが他出したB地区のように、共助の担い手不在により生活環境が悪化し人口減少が加速している事例も確認できた。各地で共助をどう機能させていくかが、あらためて今後の大きな課題といえる。

美唄市では若年層を中心に町内会からの離脱が全域で広がっており、A町内会もその例外ではない。さらには町内会を解散する地区も市内で続出している。しかし、かつて炭鉱住宅で栄えたC地区をはじめいくつかの地域では、30歳代を中心とする若年層が地域の担い手として活躍している事例もみられた。住民の地域離れを防ぎつつ、地域の生活環境を維持・発展するための共助の再構成のあり方が問われている。

5 今後の課題—ハード・ソフト両輪の都市整備に向けて

従来のコンパクトシティ施策は、中心部再開発や公共交通機関整備等、ハード面の改善がその中心であっ

た。しかし、財政的余裕の乏しい小規模都市で同様の取組を行うのは費用面で限界がある。また美唄市は、農業地区や旧炭住地区など多様な行政地区で構成されており、各地区では独自の生活環境が確立している。例えば市南部のD地区では、市中心街より隣接の三笠市の郊外大型店の方がアクセスが良かったりする。利用者の少なさが減便を招きさらに利用し難くなるという市民バスの悪循環を考慮すると、現在の各行政地区の持つ資源を可能な限り活かしつつ、共助を一つの柱としてまちの機能を維持するソフト面のまちづくりが今後さらに重要となろう。

筆者が一点気がかりなのは、郊外地区住民から多く聞かれた「学校の統廃合が地域の衰退を加速させている」という声である。学校の統廃合は、子ども本人の課外学習の制約にとどまらず、子どもを縁とする親同士の社会関係構築の機会を奪ってしまう。これによりさらに地域内関係の希薄化が進めば、生活環境の維持にも深刻な影響を及ぼしかねない。

過疎化の進む郊外地区も、見方を変えれば貴重な地域資源の宝庫であったりする。例えば旧炭住地区のC地区では、写真や音声を通じて当時の街の記憶を保存する活動が地元有志で進められている。また市南部D地区では若年層を中心に北陸発祥の祭りの伝統文化の継承が図られている。これらの文化遺産は美唄市のアイデンティティーを支える貴重な資源であるのみならず、近年注目される関係人口獲得の糸口にもなりうる。各種地域資源をどのようにまちの維持・活性化につなげるか、今後も調査研究を続けてゆきたい。

※ 本稿はサマリーであり、研究成果の詳細については、是非、下記をご覧ください。

西浦功、松原日出子「小規模都市のコンパクトシティと高齢者の生活支援に関する研究」『北海道開発協会平成30年度助成研究論文集』（一財）北海道開発協会ホームページ。

参考文献

- 1) 海道清信（2007）『コンパクトシティの計画とデザイン』学芸出版社。
- 2) 海道清信（2014）「コンパクトシティ その論点と課題」『交通工学』49巻3号。
- 3) 姥浦道生（2015）「地方創生を支える都市・農村空間のあり方—「コンパクト」シティから「サステナブル」シティへ—」『土地総合研究』23巻3号。
- 4) 杉田聡（2008）『買物難民—もうひとつの高齢者問題』大月書店。