

近隣包括地域政策

20190115

蓑原 敬

地域包括ケア政策(生活政策)と住まいまちづくり政策(施設政策)とを自治体レベルで一体化して進める政策の提案

I. 問題の所在

1. 近隣地域レベルでの分野横断的、包括的な政策確立の必要性とその実施

人口減少、超高齢化は避けることはできない趨勢で、この現実から目を逸らすと、若い世代に過大な負担をかけ、地域社会全体、国全体が落ち込んでいくことになる。

育児と高齢者支援、介護について、若い世代の家族による負担をできるだけ軽減することが不可欠で、それなくしては、日本社会の全体の活性化も望めない。そのためには、近隣地域という、子供や高齢者が自立的に暮らせる比較的狭い地域社会領域で相互扶助の仕組みが働くように福祉政策や教育政策の体系を組み替えなければならない。その体系を効率化し、財政負担をできるだけ軽減するためには、近隣地域での包括的な政策のパッケージを実施に移す体制を作り出すことが、避けられない課題になっている。

国レベルでは、福祉という人本位の立場に立ちながらも、公共丸抱えではなく、地域で包括なケアを行う方向に政策転換することがすでに決まっている。しかし、従来の福祉医療行政の展開の経緯、その結果生まれている地方自治体行政の現状は、このような政策転換を実現するための備えになっていない。地方自治体にしか果たせない、行政の対人的な公共サービスを、近隣地域レベルで具体的に再編成し、統合強化することが必要である。

他方、住民の高齢化や減少に伴い、公共公益施設を地域、地区レベルで再編成、統合することは避けらなくなっている。個別の施設の棚卸や都市計画的なレベルでの立地適正化の仕事が始まっている。人口減少、高齢化の現実を踏まえ、地方自治体レベルで上記の趨勢に即応した公共施設全般、学校や公民館などについて、個別部門別の統廃合対策などが進みつつある。また住宅についても深刻化しつつある空き家問題を契機として、住宅が社会的な資産であるという危機感も高まりつつあって、部分的には対策が施されつつある。

個別公共施設、住宅の行政については、従来からの行政展開の歴史から見て、地方自治体においてもこのような事態に対応する構えが築かれているように見える。しかし、これらについては、高度経済成長時代、中央集権的な構造の下で作られた法、財政制度によっていて、物的施設の対物的な建設や管理を目標として築かれてきている。従って、安定成熟時代、地方分権時代に必要になってきている、地域包括的、対人的な取り組み、人本位の政策展開、新設ではなく既存施設の維持活用に政策をシフトすることが非常に難しい。

しかし、個別公共施設や住宅政策による縦割りの個別的な対処では、上記のような趨勢に対応することができない実態も明らかになりつつあって、近隣地域レベルでの包括的な取り組みが求められている。エリア・マネージメントなどの言葉で、その必要性は喧伝されているが、制度的、行政組織的には対応できていない。

人口減少、超高齢化に対応して、個別公共施設や住宅の対策の再編成や統合の上で対人的な配慮を組み込むことが避けられなくなってきているが、そのために必要な地域包括ケア政策（生活政策）との連携ができてはいない。

個別公共施設や住宅についても、医療福祉行政などと呼吸を合わせて、地域、地区レベルでの包括的な施設整備（施設政策）に向けての政策転換を行うことが不可避である。また、それが地域包括ケア政策との連携のもとに行われないう限り、施設や住宅の整理、整備の実効も上がらないし、社会的な矛盾の深刻化を防ぐことができない。

高齢化し、後期高齢者の支援や介護の必要性がピークを迎えつつある現在、地方分権一括法の趣旨に即して、法制度や行政組織をできるだけ速やかに改善することが望ましい。しかし、その成否にかかわらず、地方自治体としては、人口減少や超高齢化の速度に即応して、現場で起こる諸問題に時宜適切に対処せざるをえない。現行の制度、行政組織構造の中でも、上記のような政策の再編成や統合を時宜を失わずに実現することは、県民、市民の生活の全般の責めを負う地方自治体の責務であり、地方自治体はその責務から逃れることができない。

県民、市民の生活福祉を守り、地域公共施設、サービスを維持、整理することを時宜適切に遂行するためには、現行制度を最大限に活用しながらも、地域レベルでの対人行政、対物行政の総合的、包括的な行政運用を実現することを地方自治体レベルで先導的に進めることが不可避になってきている。

世界先進国の基本的な課題として、国民国家による大きな政府の縮小、地方分権、地域生活共同体の再建のために地方自治体よりさらに小さい近隣レベルでの環境改善が不可避の選択肢になりつつある。(例えば、イギリスにおけるネオリベラリズム政策と連動している Neighborhood Planning の法定など。日本でも、阪神淡路大震災を契機に、神戸市では、近隣レベルからの積み上げで計画を考えたまちづくり、里づくりの条例が成立した例がある。)

日本では、中央のレベルで、縦割りの行政構造を支える官僚組織に専門職種ごとの非公式な内部組織があり、それを付度した民間の利益グループ、アカデミアとの連携が進んでいるので、産官学の一体構造による強力な政治的勢力を形成している。したがって、上記のような認識に基づいて分野横断的な公共的な決断を行い、実施することは、現状の社会的な構造を揺るがすこととなり、その変革は政治的に非常に難しい。

2. 高度成長期に形成された産業システムでは対処できない小規模分散型、利潤追求優先型ではない民間事業システムをどう構築するのか

現在の都市住宅資産は、経済の高度成長期、人口、世帯の増大期、その急速な都市集中期に形成された。その過程では、人口の都市集中、増大する新規世帯形成の受け入れと合わせて近郊農地の宅地化を進める、新開発優先の政策がとられた。このために、区画整理や団地開発による最低限のインフラを備えた市街地拡張と、効率的な住宅建設ができる開発企業の育成、工業化による効率的な住宅部品の開発と住宅のプレハブ化が進められ、新築大量供給に対応する形で住宅産業が形成されてきた。

従来から存在した色々な用途が混じり合った街としての住宅地、小規模な地主と小規模な建設事業者による街の住宅地は、民間事業が土地を纏めて中高層化できる限られた場所だけ集中的に再開発された。だから日本の市街地の景観は乱雑で、計画的に作られているようには見えない。工場跡地や臨海部などでは高層、超高層の住宅地が開発されるが、開発に当たる住宅企業としての性格から、多用途の混合による街としての住宅市街地の継承はできなかった。

従って、現在の住宅産業；開発、建設、流通産業は、人口減、人口の高齢化、都市の縮退に対応するためには不可欠な、きめ細かな市場構造；市場形成、市場運営に適応した産業構造になっていない。

1 に提案したような、近隣地域包括政策を考え、実施しようとして、住まいま

ちづくり政策と福祉政策を地域包括ケア政策として連携一体化しようとしても、これを支えるべき民間事業者が存在しないというのが実態である。このような政策展開を図る場合に不可欠な、小規模分散型で、利潤追求を優先せずに、生業として、地域社会に溶け込んで家守り、街守りをするべき民間事業主体は、ほとんど存在しなくなっている。

地域レベルでの包括的な政策を行政が展開しようとしても、その実現を支える民間産業システムが脆弱になっているか、地域によっては存在しなくなっているのだ。

だから、成長経済を前提とした、大量生産、大量消費型で、自ら開発する場合でも分譲開発によって、開発後の住宅地の維持存続に責任を取れない現在の住宅産業、建設産業では、今の状況に対応することができない。小規模、少量生産、薄利持続型の仕事に対応出来る、小規模な地場産業（家守り、街守り企業）の供給事業主体を育成することが避けられなくなっている。

以上、I. に述べた問題の所在に配慮すると、地方自治体としては、現行の法行政制度の時宜を得た改善を望みつつも、近隣地域的な広がりの中で、現場事情、特に住民の生活設計に配慮しながら、試行錯誤的に、実験成功例を積み重ねていくより他ない。その過程を通じて、行政内部の横断的な協働体制の確立と民間事業者の育成を図ることが肝要である。

その際、配慮すべきことは、団塊の世代の終活期が押し寄せる経過期間をいかに乗り越えるのかという観点と、その経過期間中の成果が、安定的になる超高齢化時代とうまく接合し、軟着陸できるようにする観点だろう。このための制度、組織、産業構造の転換には地方自治体のリーダーシップが不可欠である。

そのために、地方自治体が、現状の危機的な状況を認識した上で、先導的に、以下のような諸政策を先取りして進めることが必要であると考える。

1. 当面の緊急対策として、待った無しになっている高齢者に対する対人的な施設整備、運営のための事業、誘導措置を早急に構築する。
そのために、公共住宅（公営、公社、UR、雇用促進住宅など）を一体として活用する。
2. 急増する空き家対策、遊休利用住宅への対策。

空き家寄付、空き家信託などの制度化と空き家流通を可能にするための安全基準の見直し。空き家改修、流通事業システムの構築などを推進する。

3. これらの事業を地域レベルで定着させるための、公共的な審議組織、仲介（メデイエート、ファシリテート）組織を確立し、その組織の活動により明らかになる制度的な課題の改善を図る。
4. 住宅改修システムの産業化への規制上、財政上の対応を強化する。
5. 地域生活・施設包括対策の拡充
生活交通システム、物販流通システム、医療保険システムなどを包括的に推進、拡充に向けての誘導施策を実現する。この実現による、制度的隘路の改善や財政上の支援を国に求める。
6. これらの施策を文化、景観事業などとも結びつける。

以上のような事業、誘導政策を、具体的な地区レベルの場で、包括的モデル事業として試行的に進め、その成果と隘路を見極めつつ全体に広げていく。

II. 地方自治体に取り組むべき施策の一つの具体的な提案

1. 経過期間中、短期的な措置を施せば継続利用が可能となる、公共住宅団地をできるだけコストをかけずにフルに活用するため、その経過利用的延命策を講じる。
 - (1) 中耐棟に、外廊下を外付けし、簡易エレベーターをつける。
(下記とも絡んで、中期的な仮設的利用に対して、建築基準法の弾力的運用が必要)
 - (2) 簡耐、簡二棟は除却し、将来における払い下げを見込んだ木造の戸建て公営住宅や長期的なケア付き住宅地に建て替える。
 - (3) 合わせて、福祉サイドの地区包括ケア対策を講じる。(ダイヤモンド・タクシー、移動販売サービス、巡回診療など)
2. 一定の地区を選んで、高齢者の生活設計の聞き取りを行い、それにより、無理のない福祉サービスの提供に結びつける。合わせて、住宅管理、住宅斡旋、遊休優良住宅の流通促進などを推進し、高齢者の要介護時期の到来に見合った生活支援があるという安心感を持てるようにした上で、現在の居宅での在留期間をできるだけ延ばすことができるよう支援する。住み続

けながら、家族などの介護負担を軽減するために、終活期が穏やかに送れるような対策を講じる。(例えば、十津川モデル)

それにより、比較的良い立地にある住宅地区生活環境が寂しく荒れていくことを防ぎ、中古住宅流通を促進し、都市の住宅資産を有効に活用できるようにするとともに、住宅地荒廃に伴う廃棄物の増大を防ぐ資とする。

3. このモデル地区における包括的な事業を推進するための組織を公募により立ち上げ、認証する。この組織は、建築士などの専門技術者、福祉事業従事者、不動産事業者などの専門家及び市民の NPO 的集団であると想定する。この組織の活動によって中古の住宅流通が促進されるように、住宅改修について、経過的利用が可能なように建築行政運用を改める。(現在の、本設・仮設、既存不適格などの考え方について、防災でなく、減災へ、新設支援ではなく中古流通支援に力点を置いた考え方に立った運用に改め、法制度の改革のための先行的事例をつくる。