

(財) 自治体国際化協会 ロンドン事務所 マンスリートピック (2012 年 8 月)

【高齢化がもたらす利益を訴える「憲章」など ～ 老年人口増大への英自治体の取り組み】

英国において、高齢者のニーズと期待に応える地域コミュニティの創生は、社会福祉分野の優先課題である。国立統計局(Office for National Statistics、ONS)によると、英国では、1986 年から 2010 年までの間に、65 歳以上の人口が 170 万人増加した。65 歳以上の高齢者が全人口に占める割合は 2010 年で 17%に達しており、さらに 2035 年までに 23%に上昇する見込みである。このような高齢化の進展は、英国のみならず、世界的な傾向であるが、同時に多くの国で、人口の都市への集中が進んでいる。従って、地域社会と地域経済への高齢者の関わりを深めることは、世界各国の都市にとって、重要な課題となっている。本報告書では、こうした事情を背景に、イングランドの都市及び地域の自治体及び自治体の連合組織による高齢化への取り組みを紹介する。

「高齢者に優しい都市づくり」を目指す ～ マンチェスター市が大学等とパートナーシップ

イングランド北西部のマンチェスター市は 2012 年 7 月、イングランド中西部スタッフォードシャー県のキール大学(Keele University)及び高齢者支援団体「ベス・ジョンソン財団(Beth Johnson Foundation)」とパートナーシップを組み、高齢者に優しい(age-friendly)都市づくりを目指すコンソーシアム(共同事業体)を正式に立ち上げた。高齢者が暮らしやすい都市の創生を狙いとしたこのようなコンソーシアムが設置されたのは、これが英国で初めての例である。

マンチェスター市は既に、キール大学と共同で、都市に住む高齢者に関する調査を行っている。調査で明らかになったことの一つは、都市に住む高齢者は、1 日の大半の時間を近隣地区で過ごしているが、しばしば、同じ地域に住むその他の年代の住民と比べて、より強く孤独感を感じているということであった。調査では、この背景に、行政による都市圏の再開発政策、及び持続可能な都市開発を目指すより包括的な取り組みにおいて、殆どの場合、高齢者が考慮に入れられていないという状況があることが浮かび上がった。高齢者には、数十年にわたって同じ都市に住んでいる人も少なくなく、それらの人々は、自分の居住する地域が発展し、昔の面影を残さないほど変化するのを目撃してきた。しかし、従来、都市に変化をもたらす要因(政府の政策など)においては、労働市場のニーズに焦点が当てられる傾向にあり、都市での意思決定に関して、高齢者の意見は軽視されがちであるというのが、調査で浮き彫りになった問題点であった。

マンチェスター市は、2010 年、英国の都市で初めて、世界保健機構(World Health Organization、WHO)の「高齢者に優しい都市とコミュニティのネットワーク(WHO Global Network of Age-friendly Cities and Communities)」のメンバー都市に指定された。「高齢者に優しい都市とコミュニティのネットワーク」とは、世界的な高齢化と都市化の傾向を見据え、高齢者のニーズに応

える環境づくりを目指す都市間のネットワークを構築するプログラムである。同ネットワークに加入して以降、マンチェスター市は、同市で高齢者が抱える問題に取り組み、彼らが都市で生活する上で遭遇する困難を克服することなどを狙いとした戦略的で実際的な幾つかのプログラムを試験的に実行してきた。例えば、地域の高齢者と協力しながら、社会でより積極的に活躍できる場を高齢者に与えることを目的として、地域の住民組織等のネットワークを形成したり、地域の高齢者を「都市監査人 (urban auditors)」¹に指名するなどした。また、都市計画の専門家と共に、同市のインフラ施設の見直しを開始した。今回新たに立ち上げられたコンソーシアムは、これらのプログラムが成功したかどうかを検討し、それによって得られる教訓を他の自治体と共有することが活動の一部となる。コンソーシアムの長期的な目標は、複数の都市と協働し、全ての年代の人にとって暮らしやすい都市づくりを実現することである。

前述の「高齢者に優しい都市とコミュニティのネットワーク」について補足すると、WHO は、「高齢者に優しい都市」を、「高齢者が、健康で活動的に、質の高い生活を送ることを支援するための物理的・社会的環境を創成する意志と意欲を持った都市」と定義している。2011 年 9 月には、アイルランド・ダブリン市で、「第 1 回高齢者に優しい都市国際会議 (First International Conference on Age-Friendly Cities)」が開催され、マンチェスター市を含む同ネットワークに加入した世界各国の都市の代表者が、高齢者に優しい都市づくりをうたった「ダブリン宣言」に署名した。同会議は、WHO のほか、アイルランドの「高齢者に優しい県づくりプログラム (Age-Friendly County Programme)」²及び「国際高齢者団体連盟 (International Federation on Ageing)」³が共同で開催した。また、2012 年 8 月には、イングランド北西部のリバプール市が、マンチェスター市に続き、同ネットワークに加入した。2012 年 5 月の選挙で選出されたリバプール市初の直接公選首長は最近、同市のウェブサイトで、同ネットワークに加入する意向を明らかにしていた。

「長寿化は人類の偉大な功績」～ イングランド北東部自治体組織の憲章

一方、イングランド北東部では、同地域の全自治体の代表組織である「イングランド北東部自治体連合 (Association of North East Councils, ANEC)」⁴とニューカッスル大学が最近、高齢者支援を目的とするパートナーシップを立ち上げた。2012 年 6 月、イングランド北東部の地方議員のグル

¹ 「都市監査人」の役割については、マンチェスター市のウェブサイトで説明されていないが、同市の公共サービスや公共交通施設等を、高齢者への配慮という観点から審査することなどであると推測される。

² アイルランドの高齢者の健康と福利 (well-being) を向上し、彼らの地域社会への参加を促進することを目指すアイルランド政府のプログラム。アイルランドの全ての県が、地域の高齢者の意見を取り入れながら、それぞれ独自の「高齢者に優しい県づくりプログラム (Age-Friendly County Programme)」を策定・実行することを目指す。

³ 世界 70 カ国の高齢者関連団体・組織をメンバーとする NGO (非政府組織)。

⁴ ANEC は、イングランド北東部の 12 の自治体全てを代表する組織である。2009 年に行われた限定的な自治体再編の結果、イングランド北東部の自治体構造は、全域において一層制になった。全ての自治体が一層制であるイングランドの地域は、ロンドン以外では北東部のみである。なお、ここで言うイングランドの「地域」とは、英語では「region」と呼ばれる単位であり、1994～2011 年には、政府の出先機関の「政府地域事務所 (Government Offices)」の設置単位になっていた。ANEC は、2009 年、在エジンバラの日本国総領事館と共同で、日英修好通商条約の締結 150 周年の祝賀式典をイングランド北東部ゲーツヘッド市で開催した。

ープが、このパートナーシップのニューカッスル大学側のメンバーと初めて会合を持ち、高齢化がもたらす利益や恩恵に焦点を当てることを主な狙いとするパートナーシップの活動に着手した。パートナーシップに参加している地方議員は、所属自治体の高齢化政策に関して重要な立場にある議員（高齢化政策担当の内閣メンバーまたは議会の福祉委員会の議長など）または高齢者支援の政策を推進する一般議員などである。

このパートナーシップの立ち上げと同時に、その活動理念を示す「イングランド北東部高齢者憲章(North East Charter for Changing Age)」が発表され、ANECのメンバーである12の自治体全てが署名した。この憲章は、ANEC、ニューカッスル大学の「活力ある高齢化社会創造キャンパス(Campus of Ageing and Vitality)」⁵のほか、「イングランド北東部自治体高齢者ケアサービス部長連合(North East Association of Directors of Adult Social Services)」⁶、高齢者支援の慈善団体「エイジ UK (AGE UK)」が共同で策定したもので、これらの組織が認識している高齢者及び高齢化にまつわるマイナスなイメージを覆すという課題に取り組むこと、自治体及び一般住民の間で、高齢化がもたらす恩恵や機会に対する認識を高めることを狙いとしている。

「イングランド北東部自治体連合」のウェブサイトは、この憲章について、「署名した自治体及びパートナー組織に対し、保健及び高齢者ケア、また交通、住宅、文化、雇用を含む地域開発に係る全ての分野の政策・戦略の指針を提供する。また、自治体のみならず、一般市民も、高齢化が社会にもたらす恩恵への人々の認識を高め、高齢者差別の撤廃を訴えるために、この憲章を使うことができる」と述べている。

「イングランド北東部高齢者憲章」の全文は下記の通りである。

1. 長寿化は、人類が達成した最も偉大な功績の一つである。

(昔と比べて、)大半の人間の健康状態と福利(well-being)は向上した。過去何世紀にもわたって行われてきた科学的研究、そして人間の創意工夫と忍耐によって、病気にかかり、死を迎える年齢は遅くなっている。

2. 長寿化は、経済にとって吉報である。

これまで、長寿化によって、経済に非常に有益な貢献がなされており、それは現在も続いている。高齢者は、製品及びサービスの提供者かつ消費者であり、経済成長に大きく寄与している。

3. 高齢化は私たち全員に関係する。

今の若者も、いずれ老いる。今の高齢者は、かつては若かった。

⁵ イングランド北東部の12自治体の高齢者ケアサービス担当部長の代表組織。

⁶ ニューカッスル・アポン・タイン市西部に位置するニューカッスル大学のキャンパス。大学の研究者、国民医療制度(NHS)、民間企業、ボランティア部門(第三セクター)の組織が集まり、高齢者が健康で活動的な生活を送ることを支援するための活動を行う。

4. 全ての人は、年齢に関係なく、社会において平等である。

世間にはびこり、人の心をむしばむ高齢者差別という社会悪に目をつぶることはもはや許されない。高齢者差別は、人種差別、性差別、宗教差別と同様に違法化されるべきである。

5. 高齢者に関するより質の高い情報が必要とされている。

私たちは、百人百様である高齢者の社会への貢献、能力、ニーズ、期待について知る必要がある。高齢者は、社会において、隅に追いやられたり、異なるカテゴリー(「老人」というカテゴリー)として扱われたりするべきではない。

6. 高齢者は、その価値を十分に評価されていない財産である。

高齢者が持つ知識や経験、スキルは、これ以上無駄にされるべきではない。恣意的に決めた年齢による強制退職や、年齢を理由に教育を含む社会での活動から人を排除することは、今後、行われるべきではない。

7. 私たちは、老化に関する科学的知識を利用し、またそれらの知識を深める必要がある。

老化と健康との関連に関する新たな発見を活用するため、保健・健康分野の研究調査と公共サービスの大規模な再編成と更なる優先順位付けが必要とされている。

8. 私たちは、早急に、高齢化に対応したインフラ施設の整備を行う必要がある。

英全土または地域を対象にした交通、住宅、通信関係のインフラ施設を、可能な限り早く、人口の高齢化に対応して整備するための意欲が必要とされている。このこと(インフラ施設を高齢化対応型に整備すること)は、産業の成長に大きな機会をもたらすと思われる。