

高齢社会に向けたまちづくり －自立生活支援のための福祉インフラ整備－

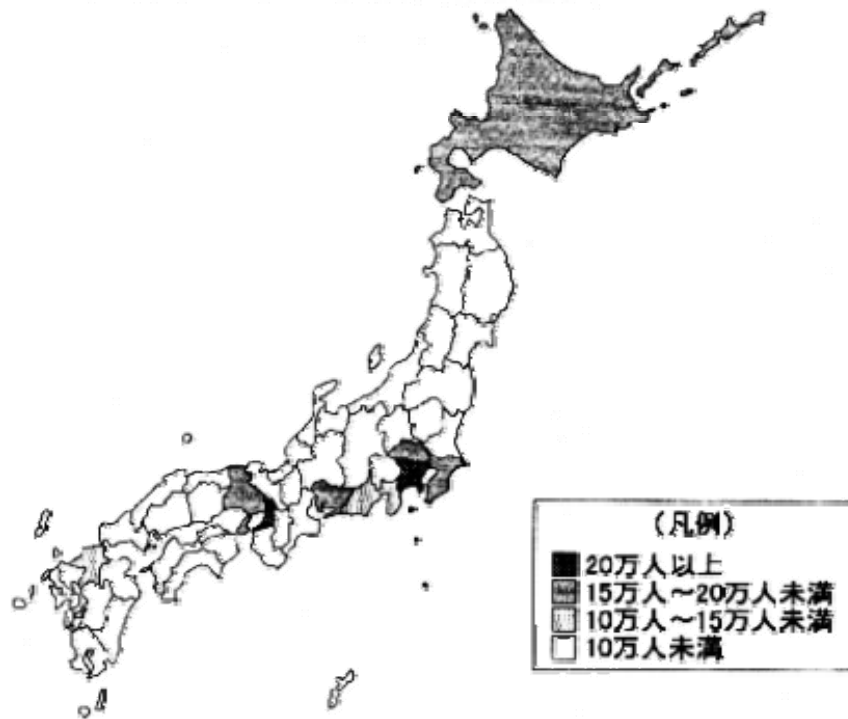
1. はじめに 一大都市圏問題としての高齢化

これまで高齢化問題は、高齢化率の高い地方において顕著であったことから過疎問題と重ねて語られることが多かった。しかし、これから最も深刻となる高齢化問題は、高齢化の高まりとともに、高齢者数が大幅に増加する大都市圏問題であるとの認識が必要である。

例えば、1990 年から 2010 年までの高齢者人口の増加数を都道府県別に見ると、東京都 115 万人、神奈川県 109 万人、大阪府 98 万人、埼玉県 95 万人、千葉県 81 万人、愛知県 78 万人、兵庫県 58 万人と三大都市圏での増加が著しく、とりわけ東京圏の1都3県の合計は 400 万人となっている。また、2010 年の在宅と施設の要介護者は東京圏の1都3県で 86 万人、近畿2府4県で 58 万人と推計されており、虚弱者や重介護者など様々な心身状態の要介護高齢者が、今後、大都市圏を中心に増加すると思われる。

高齢化対応は地方において先進的な取り組みが多く見られ、社会福祉システムとして地方から学ぶべき点が多くある。しかし、大都市圏の住宅形態、家族形態、地価や土地利用形態、就業形態などは地方と大きな違いが見られ、今後、大都市圏固有の高齢化対応が必要となると考えられる。

図表－1 2010年の要介護高齢者数
(都道府県別)



(資料)ニッセイ基礎研究所

2. 日本の福祉施策の動向

－施設から在宅へ、そして統合化へ

諸外国における高齢化率と福祉施策の関係をみると、おおよそ高齢化率が7%を越えて高齢化社会を迎える頃から施設福祉に重点が置かれ、やがてその倍の高齢化率 14 %の高齢社会に近づくにつれて在宅福祉に重点が移るようになっていく。これは高齢化率が低い時代はニーズの集約化が必要であるが、高齢化率の上昇とともに、地域に分散したニーズに応える必要性が高まってきたことやノーマライゼーションの思想のもとに在宅で暮らし続ける権利の確立とみることができる。

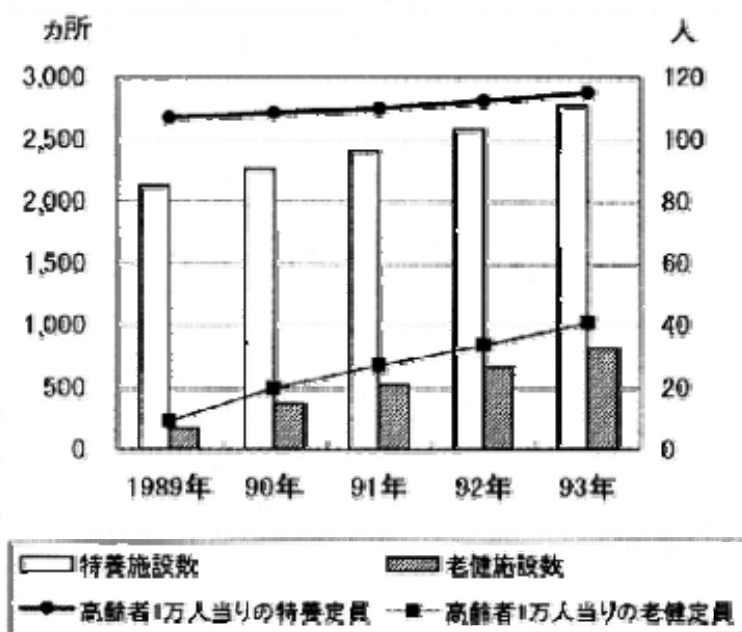
日本においても高齢化率の上昇とともに、80年代から福祉施策は施設福祉から在宅福祉へと重点を移してきた。しかし、日本の高齢化があまりに急速なために、施設福祉が充実する前に在宅福祉に重点が求められるという新たな高齢化の段階に達してしまったのである。従って、日本における高齢者福祉施設の整備はもはや不必要であるのではなく、施設の充

実と在宅福祉サービス基盤の整備を同時に進めなければならないということである。

さらに、わが国は膨大な財政赤字を抱えており、財政再建の立場から財源を最も効果的に使いながら、サービスの質を落とさず量的拡大を図らねばならない状況にある。そのため、施設と在宅の統合化を進め、ハード・ソフト両面における福祉資源の有効活用による福祉サービスの効率化を目指すなければならない。

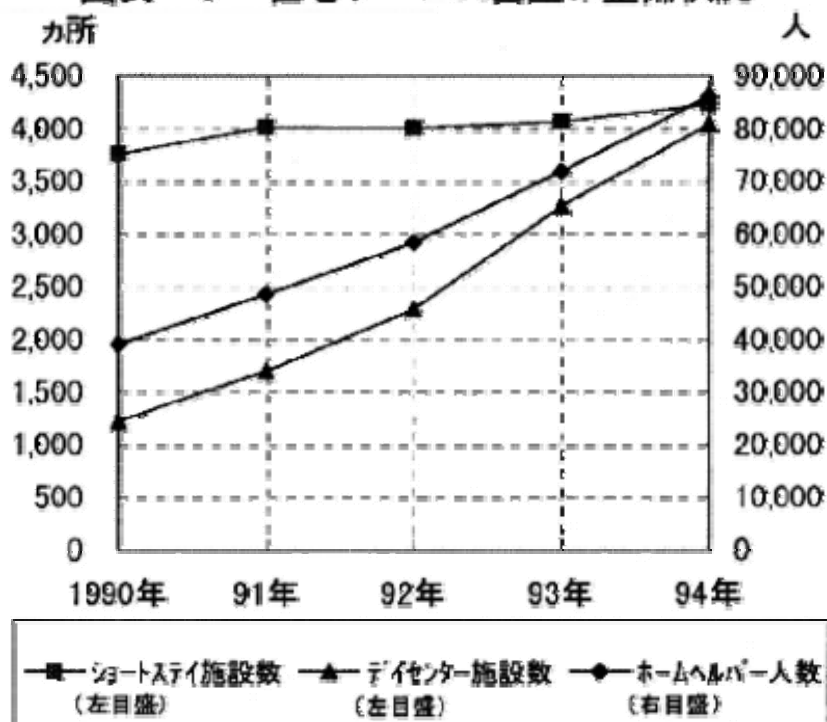
また、現在、公的介護保険の導入が検討されており、保険が導入されると介護の社会化、在宅介護の進展、民間シルバーサービスの拡大、福祉分野への市場原理の導入などが図られることが予想され、わが国の福祉施策をめぐる環境は大きく変化し、社会福祉システムも大きく再編成されると思われる。

図表－ 2 福祉施設の整備状況



〔資料〕社会福祉施設等調査（平成5年）、老人保健施設調査報告（1993年）より作成

図表-3 在宅サービス基盤の整備状況



〔資料〕厚生省社会福祉施設行政業務報告（平成7年）より作成

3. 高齢社会に向けた福祉インフラ整備

ー自立生活を支える施設整備

わが国においても高齢者の自立生活を支援するとの観点から、新ゴールドプラン（1994年）に示されている通り高齢者福祉政策が施設福祉から在宅福祉へと大きく転換してきている。今後は、福祉施設整備とともに次のようなより質の高い普遍的な在宅福祉を支える施設整備が重要となろう。

まず第1には、高齢者が安全で安心して暮らすことが出来る多様な高齢者住宅の整備、第2には高齢者の在宅介護サービスのための通所施設の整備、第3にはケアの総合化のためのケアマネジメント機能の充実、第4には民間シルバーサービスの供給ネットワークの整備である。

(1) 多様な高齢者住宅の整備

①大都市圏における高齢者住宅の整備

大都市圏では、地価や土地の制約から低い居住水準や住宅の老朽化・密集化、集合居住の進展、住宅の高層化などが見られ、このような特性を踏まえた水準の高い都市型のバリアフリー住宅やケア付き住宅の整備

と危険な老朽化した木造密集地域の解消が求められる。

現在は、高齢者住宅としてシルバーハウジング、ケア付き住宅、シニア住宅、民間版シニア住宅、有料老人ホームなど様々なものが供給されている。今後も高齢者のニーズに対応して、サービスメニューの拡大や高齢者の資産状況に応じた選択肢として利用権方式、分譲方式、賃貸方式等の複数の不動産事業方式の確保など多様な高齢者住宅の品揃えが重要であろう。

②家族形態の変化に対応した多様な住宅供給

大都市圏では単身高齢者や高齢夫婦のみ世帯の比率が高く、高齢者が安全で安心して暮らせる住宅整備が必要である。また、親子同居率の低下・高齢者の単身化により家族介護力が期待できないことから介護の社会化が急がれ、在宅介護を考慮した高齢者住宅のストック化が重要である。

必然的な身体機能の低下がおこる高齢期の住宅としてバリアフリー化の徹底とともに、健全な単身高齢者の新たな住み方であるコレクティブハウジングなどの居住が可能な高齢者住宅や痴呆性老人の増加に伴う介護住宅としてのグループホーム等の整備が必要である。

また、高齢化率の高まりとともに高齢者だけを集約化した計画から世代ミックスを考慮した住宅計画、在宅福祉サービス拠点を組み込んだ施設整備、公共交通機関のバリアフリー化やショッップモビリティなど高齢者のモビリティを容易にするまちづくりが重要となる。

(2) デイセンターなどの通所施設の整備

高齢者が高齢期をイキイキと生きていくためには、健康増進のためのスポーツ施設や生涯学習センター等が必要である。そして介護が必要な高齢者には在宅介護と密接に連携した介護サービスを供給するデイサービスやショートステイなどのための通所・短期入所施設の整備が不可欠である。それらの整備に当たって次の3点が重要と考えられる。

①従来の介護施設との連携・複合化

大都市圏を中心とした在宅介護のためのサービス拠点を整備するためには、従来の介護施設との連携が重要となる。デイサービス事業やショートステイ事業は特別養護老人ホームや老人保健施設で展開されている場合が多く、施設や人的資源の活用の上からこのような通所サービスは、従来の介護施設との物理的、人的連携なくしては効率的に供給できない。

最近では、高齢者福祉施設の複合化が進み、収容施設としての特別養護老人ホームや老人保健施設とデイサービスやショートステイなどのためのデイセンター、地域のリハビリセンター、高齢者住宅などを一体的に整備している事例もある。福祉施設やマンパワーなどの福祉資源の有効活用のためには、このように複合化した施設を地域の総合福祉拠点として整備

していくことが必要である。

②通所施設の都市計画的整備

従来の収容型の福祉施設は機能的に自己完結型であり、その事業特性からも利便性の良いところに立地するケースが少なかった。今後、在宅介護のためのサービス拠点としての機能を備えるためには、高齢者の通所施設として交通利便性の高い立地が求められる。

福祉施設が提供する在宅福祉サービスを高齢者が日常的に利用することにより、高齢社会の福祉インフラとして市民に認知され、市民の高齢社会に対する意識啓発や様々な情報提供が可能になる。そして、福祉インフラのネットワーク化を実現するために、施設整備のみならず周辺道路整備など都市計画的な位置づけが一層重要となる。今後は、都市の密集市街地の機能更新における区画整理事業や都市再開発事業の中で、福祉施設の都市計画的な整備が求められる。

③既存施設を活用した整備

わが国の今後の財政事情の中で、効率的に介護施設や在宅介護サービスのための拠点施設を整備するためには、既存の公共施設の活用が重要である。たとえば、少子化に伴い遊休化しつつある既存の学校を積極的に高齢者福祉施設に転用したり、給食センターを地域の在宅高齢者の配食センターにするなど公共施設自体を複合化することにより行政サービス全体の効率性を高めることができる。

(3) 統合ケアのためのケアマネジメント機能の充実

高齢者ケアのために求められるサービスは、個々人の状況により異なり、単純に施設介護と在宅介護に二分するのではなく、個人のニーズに合わせて総合的なサービスを適切に供給することが重要である。そして、地域の実状を踏まえた、きめ細かい総合的なケアプランを策定することのできるケアマネジメント機能の充実が求められるとともに、地域におけるケアマネジメント施設として在宅介護支援センター等の整備が重要である。

現在、在宅介護支援センターの母施設としては、特別養護老人ホームが約7割と最も多くなっている。多くの在宅介護支援センターが、ホームヘルパー派遣やショートステイ事業、デイサービス事業等を実施する特別養護老人ホームに併設されているのは、そこで行われるケース・マネジメントに従い、実際の在宅ケアを供給する実働部門との連携が非常に重要であるからである。

在宅介護支援センターが実働部門と連携することは地域の実状を的確に反映する上で重要なことではあるが、そこには逆にケアマネジメントが実働部門の制約を受けたり、サービスの質をチェックできなくなるなどの問題点もある。先進的な在宅介護を実施している地方自治体では、保健・医療・介護を統合したサービスを供給するために連絡調整会議等を設けて

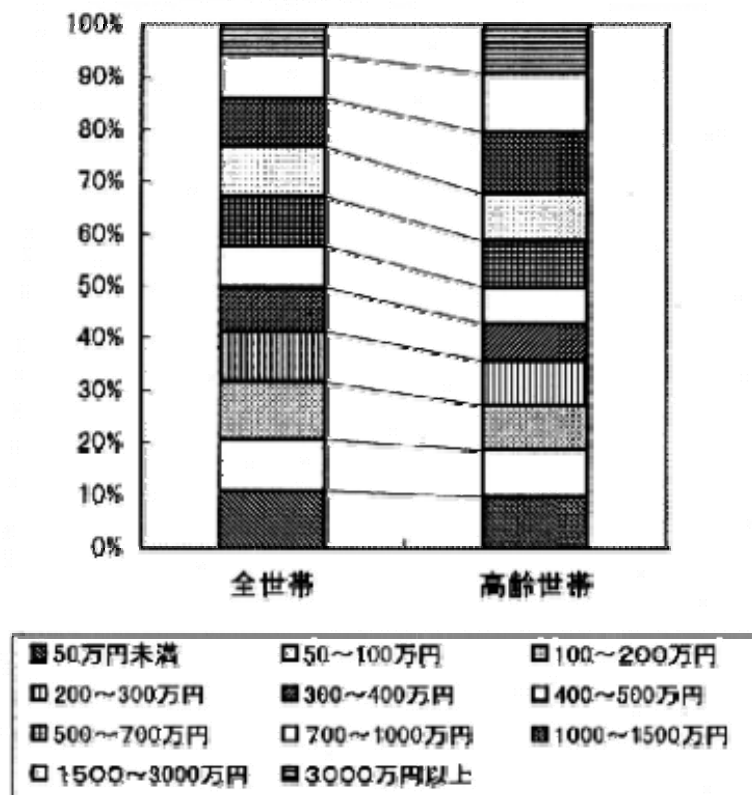
いるが、実働部門に近い所でのケアマネジメントは、要介護者の顔が見える反面、行政界にとらわれない広域的な福祉資源の活用が図れないなどの問題点も指摘されている。

そこで介護に関する地域情報の一元的管理とその情報に対する高齢者のアクセスの確保が重要であり、地域の需要者と供給者の双方の情報を蓄積する福祉情報拠点の整備が有効と考えられる。

(4) 民間シルバーサービスの供給ネットワークの整備

高齢者はこれまで経済的にも社会的弱者として捉えられることが多かった。しかし、世帯主が 60 歳以上の 1 世帯あたりの平均貯蓄や資産の保有状況、消費水準などからみると、ストック面ではかなり豊かな高齢者像も浮かんでくる。特に、団塊の世代の高齢化を考えると、多様なライフスタイル、積極的な外部サービスの利用、強い経済的自立志向などから今後のシルバーサービス事業のマーケットとして大きな消費効果や雇用を生むことが期待される。これまでのように要介護状態になれば、特養などの施設に入所するだけではなく、高齢者がさまざまな外部サービスを購入しつつ、最期まで住み慣れた地域での在宅生活を送ることが可能になろう。

図表－4 高齢者世帯の貯蓄

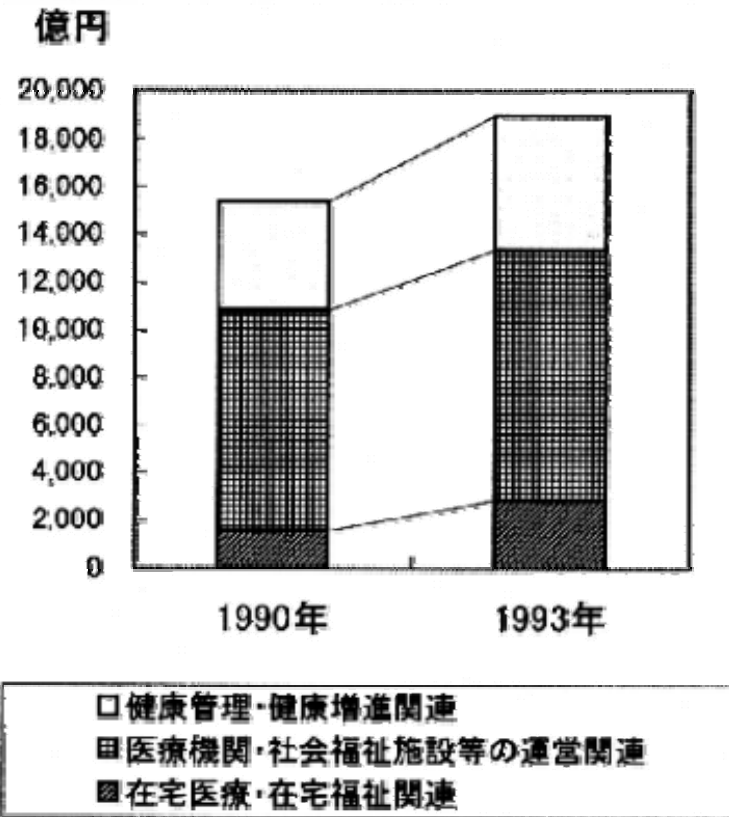


〔資料〕厚生省「国民生活基礎調査」(平成7年)より作成

〔注〕高齢者世帯とは、男65才以上、女60才以上の者のみの世帯
又は、これに18才未満の者を加えた世帯

このような高齢者ニーズの多様化に対して民間シルバー事業者やボランティア団体など公的機関以外のサービスに期待が高まっているが、供給されるエリアが限定的であるなど十分な供給体制が構築されているとはいえず、在宅福祉の進展とともにできる限り地域に密着したきめ細かい施設配置が求められ、今後は多様なサービスを供給するネットワーク整備が重要となる。そこでは介護サービスのマネジメントや介護情報の提供、介護相談、介護機器の展示・販売など地域住民とシルバーサービス供給者との接点の機能を果たす施設が求められる。民間シルバーサービスの供給が本格化し、公的サービスとの棲みわけが求められる時代には、このようなサービス供給チャンネルの複数化と全国ベースでのネットワーク化が重要となる。

図表－5 民間シルバーサービス事業の現状



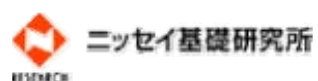
(資料) 健康・福祉関連サービス産業統計調査(平成5年)より作成

おわりに

今後の福祉施策の大きな課題のひとつは、財政難の中でいかに効率の高い福祉インフラ整備を行うかである。従って、福祉施設や福祉マンパワーなど物的、人的福祉資源の有効活用が重要である。また、真に豊かな高齢社会を構築するためには様々な福祉サービスが高齢者の自立生活を支援するという原点を見失ってはいけないということであろう。

昨年、オーストラリアの自助具センターを視察したが、そこはあらゆる日常生活のシーンの中で、普通に暮らすために必要な日常生活用品(介護機器というより自助具)の展示と体験ができる所であった。わが国の同様の施設は、単なる介護用品の展示が主であり、高齢者の自立生活を支援する器具は少なく、基本的な考え方の差があるような気がする。ちなみに、オーストラリアのその施設名は、“Independent Living Center”と呼ばれている。

写真－1 Independent Living Center の内部(シドニー:オーストラリア)



ご意見・ご要望がございましたら、
ニッセイ基礎研究所[都市開発部](#)までお寄せ下さい。