

高齢化社会に向けた住宅・居住環境対策

亀本 和彦
福田 理
池田 勝彦⁽¹⁾

目次

- I 少子高齢化と都市問題
 - 1 日本の都市の現状
 - 2 少子高齢化に向けた課題
 - 3 今後の都市開発
- II 高齢者と居住問題
 - 1 高齢者の住宅事情
 - 2 我が国の高齢者に係る住宅政策の変遷
 - 3 我が国の老人福祉施設に係る施策の変遷
 - 4 高齢者住宅等の居住施設に係る施策の現状と課題
 - 5 既存の住宅ストックの活用と高齢者の居住支援
 - 6 高齢者の居住に関連するその他の問題
- III 高齢者のための移動環境整備
 - 1 移動環境整備
 - 2 交通バリアフリー法の現状と課題
 - 3 地域交通の現状と役割

本稿は、高齢化社会に向けた住宅・居住環境対策を考察するための一助として、前提としての都市問題の現状での方向性を概括するとともに、高齢者の居住問題と移動環境整備についての各論をとりまとめた。

I 少子高齢化と都市問題

1 日本の都市の現状

今、東京都心への人口回帰が起こっている。東京の平成16年1月現在の人口は約1240万人で、平成9年から8年連続で増え続け、過去最大と

なった。バブル期の昭和63年をピークとして減少していた人口の都心回帰が起きているのである。これを裏付けるように、首都圏分譲マンションの供給戸数は、平成6年以降、それまで、毎年4万戸弱であったものが、2倍の平均8万戸程度で推移している。特に区部への集中が顕著で、区部の供給シェアは、平成15年には43.7%に達した。バブル期には、都心へのオフィス立地と地価高騰によって住宅が締め出され、都心の居住人口が減り続けて、職住分離が起こり、遠高狭の住宅問題や長距離通勤問題が進行した。しかし、最近の地価下落は、都心へのマンション供給を後押しし、かつて都心から流失していった20代後半から40代前半の子育て世代の還流現象を起こしている。

また、同じくオフィスビルも都心への集中を強めている。平成15年には、23区内で270万m²以上の大型ビルの新規供給が行われ⁽²⁾、これは、前年比約2倍にも達し、「2003年問題」として過剰供給が問題となった。都心の就業人口は、1990年をピークに減少し続けている。このことから、立地の利便性に優れ、大規模で高機能性を備えた新規供給物件へのオフィスの移転が進み、立地、築年、設備等に劣る中小ビルや老朽ビルを中心に、賃料の下落や空室率の上昇が起きており、さらにそれが進行することが懸念されている。また、テナントを失ったそれらのビルが住宅用途へ転換（コンバージョン）される例も出てきている。

一方、地方都市では、中心部の空洞化が進行している。都市の郊外への拡大は、戦後日本の主要な社会現象で、都市人口の急速な増加とモータリゼーションの進展が従来の市街地を越えて新しい市街地を生み出してきた。丘陵部の

(1) 第一章を福田、第二章を亀本、第三章を池田が担当した。

(2) 供給は千代田区（東京駅周辺、飯田橋）、港区（汐留、六本木、品川駅周辺）、品川区（品川臨海部）の3区に集中しており、23区の新規供給量の約9割を占める。

林地の造成、農地の宅地転用、海岸の埋め立て等によって、郊外への市街地の無秩序なスプロール化⁽³⁾が進んできたが、これは、スプロール化を抑制する目的で導入された都市計画法における線引き⁽⁴⁾が効果的に機能せず、市街化調整区域や未線引き区域での開発が進んだことが一因であると言われている。一方、中心部の居住人口は減少を続けており、公共施設の郊外化、モータリゼーションの進展にともなう大型店の郊外立地等を原因として、人の流れが中心部から郊外へと変化し、都市中心の商業地の求心力が低下するなど、中心市街地の空洞化現象を引き起こしている。

このような状況の中で、現在、国による都市再生政策が進められている。平成14年6月、「都市再生特別措置法」(平成14年法律第22号)が施行され、民間主導の事業推進のための規制緩和、手続きの簡略化および資金調達支援制度が発足した。これによって、民間事業者は、国が指定した都市再生緊急整備地域の中の都市再生特別地区に対して都市計画の変更を提案できるようになった。また、指定地区内で都市再生事業として認定された事業を行う場合は、政府機関から無利子融資や債務保証などの優遇措置が受けられる。平成16年5月現在で、政令指定都市と県庁所在都市の53地域、6000ヘクタールが都市再生特別地区に指定されている。また、平成16年度からは、新たに市町村が都市再生整備計画を作成することができるようになり、計画に含まれる事業に対して「まちづくり交付金」が交付される制度が導入された。

2 少子高齢化に向けた課題

日本の人口は平成18年(2006年)をピークに減少に転じ、比較的ピークが遅れる東京都でさえも平成27年(2015年)頃を境に人口が減り始めると予想されている⁽⁵⁾。国土交通省の宅地需要予測によると、総人口の減少、世帯数の伸び

の頭打ちにより、2001-05年の5年間に発生する新規宅地需要と新規供給面積は、調査開始以来初めて均衡し、それ以降2006-10年の5年間は新規需要が供給面積を下回るとされている。住宅需要に影響を与える世帯数も平成27年(2015年)以降に減少する見込みであり⁽⁶⁾、今後、住宅への需要は、質的向上のための建替えや買換えへの比重が増していくものと予想されている。また、就業人口の減少により、オフィス需要についても同様の現象が起こるものと考えられる。

一方、拡大を続けてきた大都市や地方都市の市街地は、新規住宅需要の減少と土地神話の崩壊による戸建て指向の退潮から、その膨張傾向に終止符が打たれることが予想される。郊外の基盤施設整備の膨大なコストは、自治体の財政を圧迫しているが、今後、施設の利用需要減がサービス価格の上昇やサービス低下を招き、それが郊外から都心への転居を促し、それによって、さらに利用が減るというスパイラル現象が起こったり、転居モチベーションの低い高齢者の残留による高齢者コミュニティが出現したり、また、空き家や空き室の増加による郊外のゴーストタウン化が起こったりする恐れもある⁽⁷⁾。

このように少子高齢化が都市の形態や機能に影響を与える時代が到来するものと予想されることから、今後の都市政策は、これまでのように都市人口の増加に対して行われてきたものとは違って、都市が縮小して行く時代に対応したものになっていくと考えられる。その一つの方向性として、開発から保全と再利用への転換が必要となるという考え方がある⁽⁸⁾。また、少子高齢化の時代は「都市サバイバル」の時代であり、いかに個性的で魅力ある都市づくりをして、人々にそこに定住することを選択させることができるかが都市政策の重要な課題となるという考え方もある⁽⁹⁾。さらに、地方分権化が進む中で、都市政策を遂行する主体としての自治体の

(3) 粗末に計画された低密度で場当り的な開発により都市が無秩序に拡大していくこと。

(4) 1968年の都市計画法大改正で生まれたもので、都市が無秩序に拡大することを防ぐことを目的に、都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域に区分し、調整区域においては開発を厳しく制限するもの。

(5) 国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口(平成14年1月推計)』および『都道府県の将来推計人口(平成14年3月推計)』

(6) 国立社会保障・人口問題研究所『日本の世帯数の将来推計(全国推計)(平成15年10月推計)』

(7) 阪本一郎「人口減少・少子高齢化時代の都市空間」『運輸と経済』2002.7,pp.25-31.

(8) 大西隆『逆都市化時代』学芸出版社、2004.

(9) 加藤博和「コンパクトシティと持続可能性」『交通工学』2002.10,pp.15-22.

自律的な意思決定能力がますます重要性を増していくことになる。

3 今後の都市開発

(1) コンパクトシティ

少子高齢化社会の都市モデルの一つとして最近注目されている概念にコンパクトシティがある。コンパクトシティとは、住居、オフィス、ショッピング街、文化・娯楽施設、官公庁など都市活動に必要な施設を都市の中心部にコンパクトに集積することによって、都市の活性化と都市機能の効率化を実現するモデルである。1990年以降、欧米諸国、特にEU諸国において、持続可能な都市のあり方として取り上げられるようになった。小さく密集して、必要な機能がその中に集約されているため、移動をあまり必要とせず、交通によるエネルギー消費や環境負荷が少なく、環境負荷抑制、自動車利用抑制、都市経営の効率化、モビリティの確保等が同時に達成できる。また、これら都市内部での効果とともに、郊外への市街地のスプロール化の防止、緑地や農地の保全等、従来の都市化の負の遺産を解消できることから、人口増大が見込めない状況下での都市活力保持の有効な方策として期待されている。

また、コンパクトシティは、TDM（交通需要マネジメント）⁽¹⁰⁾やTOD（公共交通指向型都市開発）⁽¹¹⁾といった、交通工学や都市工学で最近注目されるようになった環境負荷低減や省エネ効率化の手法を実現できる都市形態としても注目されている。職住接近による自動車利用抑制効果に加えて、LRT⁽¹²⁾などの公共交通機関、パークアンドライド⁽¹³⁾、自転車専用レーンなどの組み合わせにより、環境負荷が少なく、バリアフリーな街づくりを進めるのに適したサイズと機能を兼ね備えていると考えられている。

(2) バリアフリーからユニバーサルデザインへ

1970年代中頃から、高齢者や障害者を考慮した都市環境を整備するために、福祉のまちづくりが先進的な自治体で繰り広げられ、アクセシビリティ実現としてのバリアフリーが浸透し始めた。1981年の国際障害者年を契機として、この方向性は全国的なものとなり、国も1990年代以降、「高齢者、身体障害者等が円滑に利用できる特定建築物の建築の促進に関する法律」（平成6年法律第44号。以下「ハートビル法」という。）や「高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律」（平成12年法律第68号。以下「交通バリアフリー法」という。）を制定して、居住空間におけるバリアフリーを進めることになった。

一方、バリアフリーという概念は、障害者や高齢者などに対する特別な対策であるというイメージがあり、障害者や高齢者を特別扱いする発想に繋がることから、ノーマライゼーション⁽¹⁴⁾思想の普及につれて、最近では、障害者や高齢者とそうでない人を区別せずに、最初から障壁（バリア）を設けないものづくりや空間づくりを進めるというユニバーサルデザインの考え方が浸透しはじめている。

(3) ユビキタス社会

ユビキタスの語源は、ラテン語の *ubiquitas*（いたるところに存在する、遍在する）に由来し、インターネットなどの情報ネットワークに、いつでも、どこからでもアクセスできる環境を指す概念である。最近では、ユビキタスを実現した社会のことをユビキタス社会と呼んで、さまざまな場面で話題となっている。ユビキタス社会とは、家庭内、移動中、外出中を問わず、街の中のどこにいても、持ち歩くことのできるユビキタス端末を使って、周辺のものや場所に関わる情報を入手できたり、施設設備が利用に合わせて反応したりして、年齢や障害の有無にか

(10) TDM (Transportation Demand Management 交通需要マネジメント) とは、車の利用者の交通行動の変更を促すことにより、道路交通渋滞を緩和する方法の体系。

(11) TOD (Transit Oriented Development 公共交通指向型都市開発) とは、自家用車に依存せず、公共交通機関、徒歩、自転車などを交通の中心とするような都市開発。

(12) LRT (Light Rail Transit) とは、近年、欧米を中心とする各都市において、都市内の道路交通渋滞緩和と環境問題の解消を図るために導入が進められている新しい交通システムで、路面電車を原型とするが、地下、高架も走行でき、郊外では専用化された軌道を高速走行する近代的な高性能な車両を使用するシステム。

(13) 都市の入り口に駐車場を設け、都市内部は輸送交通機関で移動するシステム。

(14) 高齢者や知的障害者などハンディキャップを持っていても、ごく普通の生活を営むことができ、かつ差別されない社会をつくるという福祉や教育のあり方を示す理念。

かわらずだれでもがそこからの便益を得られる社会のことである。

ユビキタス社会には、少子高齢化、医療福祉、食の安全、環境、教育、交通などの社会問題や公共的な課題を解決する役割が期待されている。例えば、高齢者に対して歩行中に周辺の情報を伝達して安全を確保したり、高齢の親をセンサーなどが見守って警告を発信したり、健康状態をチェックできるようになることなどが考えられている。

国土交通省もユビキタス社会の実現に向けて動き出している。同省は、高齢者を含む多くの人が、移動経路、交通手段、目的地などの情報にアクセスしながら、自律的に（一人で）移動することができる環境の実現を目指して、民間企業や自治体をサポーターとする「自律的移動支援プロジェクト推進委員会」（委員長・坂村健東大大学院教授）を立ち上げている。

II 高齢者と居住問題⁽¹⁵⁾

1 高齢者の住宅事情

欧米先進諸国においては、高齢化の進展が我が国に比して緩やかであったために、高齢社会に即した社会環境・社会システムの構築が長期にかつ着実になされてきた⁽¹⁶⁾。しかし、我が国においては、高齢社会への適切な対応策が構築され、完成するよりも早く、高齢社会が到来してしまったために、種々の分野で問題や歪みを生じ、住宅・居住政策の分野についても、特に、高齢者の居住に関しては、種々の問題が生じている。

(1) 借家に居住する高齢者世帯の増加

まず、高齢者の約95%は通常の住宅に居住し

ている⁽¹⁷⁾が、その多くが持家である⁽¹⁸⁾。しかし、高齢者のみの世帯すなわち高齢者単身・夫婦世帯の約23%（137万世帯）は借家に住んでおり、特に高齢単身世帯の約35%、言い換えると84万人の独居老人が借家に住んでいる⁽¹⁹⁾。

また、今後、経済構造や雇用形態・給与体系等の変化のなかで、我が国の高い持家率が維持される見込みは薄いことから、借家住いの高齢者世帯はさらに増加することが懸念されている。

(2) 高齢者世帯の居住する住宅の構造

高齢者が居住する住宅については、高齢者にとって利便性や安全性の高い住宅のバリアフリー化が遅れている。

すなわち、「手すり」、「段差のない室内」、「廊下等が車椅子で通行可能」という3つの対策でみると、全てに対応しているのは、持家で2.9%、借家で2.3%（公営住宅10.3%、公団・公社住宅7.0%、民間借家0.3%）であり、逆に、どれも対応していないのは、持家で67.6%、借家で84.4%（公営住宅70.4%、公団・公社住宅73.4%、民間借家89.3%）である⁽²⁰⁾。

その反映として、高齢者の家庭における転倒、溺死等不慮の事故が発生している⁽²¹⁾。

2 我が国の高齢者に係る住宅政策の変遷

高齢者の95%が住んでいる住宅について、どのような政策が展開されてきたかについて、高齢者との関係に着目して、以下に概観することとする。

(1) 住宅政策の中心は勤労者世帯

第二次世界大戦後の住宅政策は、終戦直後の絶対的住宅不足の時期を除き、賃貸住宅・分譲住宅の別を問わず、全体としては、一貫して、

(15) 本稿II章は、亀本和彦「高齢者と居住」『レファレンス』644号、2004.9を要約したものである。

(16) 欧米諸外国の高齢者の住宅・居住施設に係る施策については、前掲論文「高齢者と居住」pp.17-22、参照。ほとんどの国で、高齢者の居住をめぐる種々の試行錯誤を経験した後、高齢者の居住の継続、自立性の尊重等の観点から、老人ホーム等の施設の改善、高齢者住宅の整備、住宅のバリアフリー化、施設と住宅の垣根の撤廃やコミュニティケアの推進等というほぼ同一方向での施策の充実が図られている。

(17) 総務省統計局『平成12年国勢調査報告 第二巻 その1 全国編』2001の第9表（p.119）。

(18) 前掲書『平成12年国勢調査報告 第二巻 その1 全国編』の第22表（p.272）によれば、高齢世帯の81.5%が持家に居住しており、公営・公団・公社の借家に6.9%、民間借家に10.5%が居住している。ただし、三世同居の高齢世帯は殆ど（97.7%）が持家に居住している一方で、単身の高齢世帯の持家率は63.8%に過ぎない。

(19) 総務省統計局『日本の住宅・宅地 平成10年住宅・土地統計調査の解説』2001.3,p.122の表8-2。

(20) 日本住宅協会『住宅需要の動向 平成10年住宅需要実態調査の結果』1999.11,p.57の図-37及びp.145の表-83。

(21) 厚生労働省大臣官房統計情報部『平成14年人口動態統計』上巻、2004,p.313の表5.35。

高度経済成長を支える、また、そのために社会移動してくる中堅勤労者の階層に対する住宅供給がその政策の中心に据えられてきた。

すなわち、公営住宅、公団賃貸・分譲住宅、住宅金融公庫融資を3本の柱として、若年から熟年に世帯主の年齢が上昇し、世帯の所得も増加するに従って、公営住宅・民間賃貸住宅→公団賃貸住宅→持家（分譲マンション、戸建住宅）等の住み替えが行われ、高齢者のほとんどは、その段階では、持家を取得していることが期待されていた。

したがって、高齢者向けの住宅政策の出現は、かなり後になってからである。

(2) 高齢者に対する住宅政策の芽生え

高齢者に対する住宅政策は、当初から体系的に取り組みられたというよりは、その時々々の住宅問題の一つとして取り上げられていった。

まず、最初の高齢者向けの住宅政策は、昭和39年の老人世帯向け特定目的公営住宅の供給開始であると言われる。昭和40年代（1965～74年）に入ると、公団・公社住宅において、高齢者同居世帯に対する入居優遇、老人同居型住宅や老人隣居型ペア住宅の建設・供給などの施策が講じられた。また、昭和50年代に入ると、戦後の経済成長を支えた勤労者の高齢化に対応して、単身老人世帯の公営住宅への入居特例の創設がなされた。

しかし、高齢者に対する住宅施策と言っても、高齢者を扶養する勤労者への支援対策やいわゆる「住宅弱者」のなかでの優先度の問題として捉えられているに過ぎなかった。

(3) 本格化した高齢者に対する住宅・居住環境政策

高齢者向けの住宅政策が正面から取り上げられるようになるのは、本格的な高齢化の進展が顕著になり始めた昭和60年代に入ってからである。

すなわち、この時期の第五期住宅建設五箇年計画（昭和61年度～）では「高齢化の進展に対応するため」の施策目標に1項目を割くなど、それまでの五箇年計画とは明らかな違いがある。また、この時期には、シルバーハウジング・プロジェクト（地域高齢者住宅計画）制度（昭和61年度）や高齢者住宅計画の策定事業（昭和62

年度）が創設されている。

平成に入り、高齢社会の到来が目前に迫ってくると、高齢者向けの住宅施策が本格的に取り上げられるようになった。第六期計画（平成3年度～）及び第七期計画（平成8年度～）では、それぞれ、「住宅建設の目標」のなかで「高齢化社会への対応」等、独立した項目が設けられている。

一方、この時期、バブル経済が崩壊し、住宅市場では、中堅所得階層による住宅取得が容易になるためのコストダウン等が行われるとともに、新しい商品開発として、高齢者向け住宅の供給を取り上げることが進展し、公的にもそれを支援する施策が展開された。

すなわち、土地所有者などが建設する賃貸住宅を地方公共団体等が借り上げて賃貸する「高齢者向け借上げ公共賃貸住宅制度」（平成3年度）や生活支援サービス付きの高齢者住宅を公団等が賃貸する「シニア住宅制度」（平成2年度）の創設がなされた。

このような高齢者向けの住宅施策は、次第に本格化し、平成8年度には、公営住宅について、高齢者等に配慮した入居者資格の設定が行なわれ、また、平成10年度には、低所得の高齢者を対象にし、民間による供給を中心とした「高齢者向け優良賃貸住宅制度」が創設された。

(4) 「高齢者の居住の安定確保に関する法律」の制定等の法的整備

このような動きが集約されたのが、平成13年に制定された「高齢者の居住の安定確保に関する法律」であり、後述する第八期住宅建設五箇年計画である。

この法律は、法律名が示すように「高齢者の居住の安定確保」を図ることを目的にして、国及び地方公共団体の責務を規定し、「高齢者の居住の安定の確保に関する基本的な方針」を国が定め、それに基づいて、高齢者円滑入居賃貸住宅制度の普及、地方公共団体等による高齢者向け優良賃貸住宅の供給、終身建物賃貸借事業の創設等、各種の施策を実施することとしている。

このほか、平成6年にハートビル法が、平成12年には交通バリアフリー法が制定され、「居住」のみならず、「居住環境」にまで、高齢者対策が拡充されていった。

(5) 第八期住宅建設五箇年計画⁽²²⁾にみる高齢者住宅居住問題

平成13年度を初年度とする第八期住宅建設五箇年計画においては、在宅福祉を前提に、「第1住宅建設の目標」の「5 施策の推進」のなかで、次のように定めている。

「(2) いきいきとした少子・高齢社会を支える居住環境の整備

①高齢者、障害者等が生き生きとした住生活を営むことができるよう、高齢者、障害者等のニーズの多様性等に的確に対応し、加齢等による身体機能の低下や障害が生じた場合にも、基本的にそのまま住み続けることができる住宅の供給及び普及、社会福祉施設との併設の推進等医療・保険・福祉施策との連携の強化並びに住環境の整備により、居住安定の確保を図る。

②民間活力を活用し、高齢者が安心して居住できる住宅市場の環境整備を推進するとともに、既存の住宅ストックの活用を図りつつ、高齢者が居住しやすい住宅の効率的な供給を促進する。」

また、誘導居住水準においては「高齢者専用の水洗便所及び洗面所を確保」が、また、住宅性能水準においては「手すりの設置、広い廊下幅の確保、段差の解消等」のバリアフリー化が特記されるなど、高齢者等への配慮がなされている。

3 我が国の老人福祉施設に係る施策の変遷

一方、高齢者の居住空間として、住宅に次いで多いのは、老人福祉施設である。これについて、我が国においてどのような施策が展開されてきたかを以下に概観することとする⁽²³⁾。

(1) 生活保護の一環の「収容施設」

生活に困窮する老人を収容する養老院については、明治期に民間の慈善家等によって既に設立されていたが、昭和4年の「救護法」の制定によって市町村や社会事業団体が設立できるよ

うに位置づけられ、また、第二次世界大戦後は、新旧「生活保護法」のなかで生活保護の一環として養老施設が位置づけられ、公立の養老施設が多く新設された。

しかし、これらの養老施設は、生活保護という性格から、処遇を最低限度のものとされ、「居室の1室の定員は4人を標準」、「1人当り有効面積は、おおむね1坪」とされるなど、居住空間というよりは収容空間と言うべきものであった。

(2) 老人福祉への脱皮

これに対して、次第に、この「生活保護法」の限界を越え、養老施設の対象層以外の高齢者を対象とした、「老人福祉」への動きが出てきた。

すなわち、戦後の経済成長のもとでの①医療・公衆衛生の発展、生活水準の向上等による長寿化、②社会環境の変動・核家族化、国民のライフスタイルの変化等による私的扶養の後退等により、高齢者の生活が不安定になるなかで、国民皆年金・国民皆保険の体制が整えられるとともに、昭和38年に「老人福祉法」が成立・施行され、従来は救貧対策として限定的に行われていた高齢者の福祉の施策が一般施策として展開されることとなった。これに伴って、老人福祉施設の整備は昭和45年の社会福祉施設緊急整備五箇年計画の策定等もあって進展していった。

しかしながら、その実態は、当初はあくまでも「居住・生活の場」というよりは依然として「収容の場」であった。また、それらの施設は自己完結的なものであり、地域との関係も薄いものであった。

(3) 地域福祉のなかでの高齢者の生活の場

昭和52年の中央社会福祉審議会の答申⁽²⁴⁾は、老人ホームの「収容の場」から「生活の場」への転換を提案しており、これ以降、次第に施設の内容、性格付けが変化していった。

また、老人福祉と地域との関係では、昭和46年の同審議会の答申⁽²⁵⁾で、「コミュニティケア」の理念が示され、老人ホームの専門的機能を地

(22) 第八期住宅建設五箇年計画（平成13年3月13日閣議決定）

< <http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/torikumi/gokei/8kigaiyou.htm> >

(23) この項は、百瀬孝『日本福祉制度史』ミネルヴァ書房、1997；野上文夫『高齢者福祉政策と実践の展開』中央法規出版、1995；小國英夫等『高齢者福祉概論』学文社、2002等を参考。

(24) 「今後の老人ホームのあり方」（中央社会福祉審議会老人福祉分科会答申1977年11月21日）。全国社会福祉協議会『これからの老人福祉施策』1978,pp.82-87. 所収。

域へも開放・拡大する動きが促進され、その後、施設ケア中心から在宅ケア重視の方向への施策展開がなされることとなった。

次いで、昭和56年の国際障害者年を契機に、「心身に障害のある人も、高齢者も、地域の構成員として、周囲の人々と同じように日常生活を営むことが通常の人間の生活である」という「ノーマライゼーション」の考え方が我が国にも登場し、昭和60年の社会保障制度審議会の建議⁽²⁶⁾ではその考え方が強調されている。

さらに、平成12年度から5年間の計画として策定された、いわゆる「ゴールドプラン21」⁽²⁷⁾では、基本的な目標として「活力ある高齢者像の構築」、「高齢者の尊厳と自立支援」、「支え合う地域社会の形成」等を打ち出している。

このように、高齢者福祉施設は、地域に開かれた居住空間としての性格を強くしてきている。

4 高齢者住宅等の居住施設に係る施策の現状と課題

以上の各種施策の展開を踏まえて、我が国の高齢者住宅等の居住施設に係る施策の現状等を整理すると、おおむね次の通りである。

(1) 複雑な高齢者住宅等の居住施設供給施策

(i) 高齢者向けの住宅等居住施設の種類

高齢者向けの住宅等の居住施設には次のように様々なものがある。

- ①軽費老人ホーム・ケアハウス（厚生労働省）
…1,580施設、定員67,154人、在所者61,451人（H.13.10.1現在）⁽²⁸⁾
- ②有料老人ホーム（厚生労働省）…400施設、定員41,445人、在所者29,492人（H.13.10.1現在）
- ③痴呆性高齢者グループホーム（厚生労働省）
…4,237施設、利用者約45,400人（H.15.9.1現在）

④生活支援ハウス（高齢者生活福祉センター）（厚生労働省）…359施設（H.13年度末現在）

⑤高齢者向け優良賃貸住宅（国土交通省。生活援助員の派遣は厚生労働省）…195箇所、5,005戸（H.15年度末現在）

⑥シルバーハウジング（国土交通省。生活援助員の派遣は厚生労働省）…634団地、17,080戸（H.14年度末現在）

⑦シニア住宅…18箇所（H.15年10月現在）。

このほか、グループリビングを行う共同住宅（グループホーム）も運営されており、地方公共団体が高齢者共同生活支援事業（厚生労働省の国庫補助）により支援しているケースもある。

また、コレクティブハウジング（生活・空間共同化、集合居住形式）のシステムを採用するとともに、生活援助員の派遣を受ける高齢者向けの公営住宅も一部の自治体で整備されている（公営住宅の建設は国土交通省の、生活援助員の派遣は厚生労働省の補助事業）。

なお、老人福祉施設として、特別養護老人ホーム、養護老人ホームがあるが、これらは、居住のための施設というよりは養護的な施設である。しかし、それらについても、最近では、プライバシーの確保等の観点から、個室化の傾向が見られるほか、個別的ケアの徹底等の観点から、「全室個室・ユニットケア化」の流れが生まれ、居住福祉型の特別養護老人ホーム（小規模生活単位型特別養護老人ホーム）が制度化されている⁽²⁹⁾。

(ii) 複雑な供給施策体系

このように、高齢者向けの住宅等居住施設については、極めて多種多様なものがあり、その形態やサービスについてもそれぞれ相違があるなど、複雑である。

しかも、住宅が高齢者の居住に対応した構造になっていく一方で、老人福祉施設も個室化の推進により福祉施設の性格を有しつつも次第に

(25) 「コミュニティ形成と社会福祉」(中央社会福祉審議会答申1971年12月)。鉄道弘済会『住民福祉の復権とコミュニティ』鉄道弘済会弘済会館、1974,pp.215-217所収。

(26) 「老人福祉の在り方について」(社会保障制度審議会建議昭和60年1月24日)。社会保障制度審議会『社会保障制度に関する勧告及び答申集(自昭和49年4月至昭和60年3月)』1985, pp.25-32所収。

(27) 労働厚生省「今後5か年間の高齢者保健福祉施策の方向」
< http://www1.mhlw.go.jp/houdou/1112/h1221-2_17.html >

(28) この項における施設数、定員、在所者数、戸数等のデータは、それぞれ厚生労働省又は国土交通省調べである。

(29) 香取照幸「わが国の高齢者介護施設における個室・ユニット化の流れ」『第5回ユニットケア全国セミナー』実行委員会『最新のユニットケアがわかる3』(別冊) 全国コミュニティライフサポートセンター、2003,pp.4-15; 「特別養護老人ホームの設備及び運営に関する基準」(平成11年厚生省令第46号) 第3章参照。

高齢者向け住宅と近似してくるなど、住宅と福祉施設との差異が少なくなっている。

また、これらの施設を入居者の自立・要介護の状況や入居費用の高低の観点から見ても、各施設の入居対象等が重複しており⁽³⁰⁾、施策体系が全体的に十分整理されているとは言い難い。

この原因の一つとして、これらの供給がこれまで①住宅政策の一環として国土交通省が、また、②福祉政策の一環として厚生労働省がそれぞれ推進してきたためであると言われている。

最近では両省が連携してこれらの施策を推進しているが、機能的に同一でありながら沿革的に異なるために異なる扱いとなっているものがある。

(iii) 各制度の有機的な連携と有効活用

高齢者の居住に係る地域の実情や住民のニーズに的確に対応するためには、既存の各制度のシステムにあわせて施設の整備・運営を行うだけでは不十分である場合が多い。そこで、地方公共団体や事業者の創意によって、①高齢者向け（優良賃貸）住宅と有料老人ホーム等の老人福祉施設の併設、②複数の老人福祉施設の複合化⁽³¹⁾、③公共賃貸住宅と社会福祉施設の併設⁽³²⁾等、各制度を有機的に連携させ、有効活用することが検討され、一部では、実施されている。

ただし、これらを今以上に有効に活用するためには、各施設の設置基準等について、厚生労働省と国土交通省とが連携して各制度の有効活用に資する方向での見直し・統一化等を行うことが必要であることは言うまでもない。その場合、有料老人ホームは建築基準法上福祉施設に位置づけられ、高齢者向け優良賃貸住宅のように住宅に認められている容積率等の緩和措置が適用されないほか、両施設の設置基準に違いがあり、その合理化を検討する必要がある。

さらには、「住宅」と「施設」の垣根を取り

払い、①住宅、介護の両システムを統合・活用して、居住部分には住宅費助成を行い、介護サービスについては介護保険制度を活用するケア付き住宅の制度や②過去に住宅費助成の行なわれた既存の住宅を介護保険制度の活用によりケア付き住宅に改修し活用する⁽³³⁾制度等も検討されるべきであろう。

(2) 高齢者向け住宅市場への新規参入者の増加と各施設の適正な運営の確保

高齢者向けの住宅・施設の市場が拡大するに従って、新規業者の参入が盛んになっている。このような新規業者の参入によってサービスの向上がなされること自体は決して問題ではないが、他方、地域的偏在やサービスの低下という問題を指摘するむきもある⁽³⁴⁾。

高齢者に居住空間あるいは介護等のサービスを提供することは長期的なものであり、生活の安定と密接に関係するため、①参入に際しての一定の制限、②運営についての情報の公開、③経営に失敗した場合の入居者に対する救済措置等の検討が必要であろう。

5 既存の住宅ストックの活用と高齢者の居住支援

量的に言えば、高齢者の過半が持家に住んでいるため、①これらの既存住宅のバリアフリー化を推進することや②バリアフリー化していない、広い持家に居住する高齢者世帯の住替えを推進することにより、高齢者の居住に対応することが最も重要であろう。

また、民間賃貸住宅に住む高齢者も相当数に及んでおり、特に単身高齢者については約23%が民間借家に居住しているが、貸主は高齢者を敬遠する傾向にあることから、民間賃貸住宅市場における高齢者の居住支援が必要とされている。

(30) これらの施設を分類したものは、『日経アーキテクチャ』2004.4.5号,p.040の図「高齢者住宅・施設の体系」、高齢者住宅財団「施設の分類について」『高齢期の安心居住について』< <http://www.koujuuzai.or.jp/sumai/html/page01.html> > 等がある。

(31) 複数の老人福祉施設ないし老人福祉施設と住宅等の併設（複合化）に係る問題点等については、野村歡「複合化」シルバーサービス振興会『改訂版 老人保健福祉施設建設マニュアル1』中央法規出版、2001,pp.19-24参照。

(32) 公共賃貸住宅の建設の際に社会福祉施設の併設が行われており、特に、大規模な公営住宅団地の建替えに際しては居住者に高齢者が多いこともあり、社会福祉施設の併設が原則化されている（897団地で1,372施設が併設。H.14年度末実績。）。

(33) 前掲書『日経アーキテクチャ』2004.4.5号, p.058には、企業的女子寮を有料老人ホームに転用した例が取り上げられているが、現在、公的住宅助成のなされた住宅についてはケア付き住宅への転用は困難である。

(34) 「時時刻刻」『朝日新聞』2004.4.5.朝刊1面及び2面、『朝日新聞』2004.7.27.朝刊1面参照。

(1) 既存の住宅ストックのバリアフリー化

前述したように、高齢者単身・夫婦世帯の77% (456万世帯)、高齢者のいる世帯の85% (1,181万世帯) は、持家に住んでいるが、高齢者が虚弱化した場合に望む居住形態は、「現在の住宅にそのまま」ないし「現在の住宅を改造して」住むことである⁽³⁵⁾。

しかし、持家のバリアフリー化の現況を見ると、前述の通り、その立ち後れが著しく、特に、バリアフリー化が住宅の新築の際に行なわれることが多い。このため、新築住宅のバリアフリー化が急激に進んでいる⁽³⁶⁾一方で、既存住宅のバリアフリー化の立ち後れが目立っている。

したがって、高齢者にとって快適な住空間を確保するためには、高齢者が居住する持家におけるバリアフリー化の推進等によって、既存の住宅ストックの有効活用を図ることが喫緊の課題であると言えるであろう。

このバリアフリー化のためには、介護保険に係る住宅改修費の一部を支給するサービスのほか、一部の地方自治体の助成制度や住宅金融公庫のリフォームローン等の適切な活用が必要である。また、持家資産を活用して、リバースモーゲージによる改修資金の調達についても、検討されている。同時に、バリアフリー化等の住宅改修は、画一的に行われるべきではなく、住宅内での事故の発生状況や各高齢者の身体的事情や要望⁽³⁷⁾等を考慮して適切に行われることが効果的であることから、そのための公的支援・助言体制の整備も必要であろう。

(2) 民間賃貸住宅市場における高齢者の居住支援

現在の民間賃貸住宅市場では、高齢者は敬遠されがちである。その理由には、高齢者の入居には病気、事故、家賃の不払い等のリスクが伴う場合も多く、また、賃貸期間も長期化するために家賃改定が困難であることが挙げられている。しかし、高齢者の多くは、引越しに伴う精神的負担等を考え、安定的な賃貸借関係が継続することを希望している。

そこで、高齢者の希望を満たしつつ、貸主の不安を解消するシステムが必要であり、前述のように、「高齢者の居住の安定確保に関する法律」では、①円滑入居賃貸住宅の登録制度、②家賃債務保証制度、③終身建物賃貸借制度が整備されている。

円滑入居賃貸住宅の登録の実績は、57,787戸 (H.15.12現在) であるが、このなかに高齢者向け優良賃貸住宅に係る登録が含まれていることを考慮すると、なお一層の普及が必要であろう。

終身建物賃貸借制度は、入居する高齢者が生存中はずっと住み続けることができる一代限りの賃貸借契約である。この制度は、借地借家法の正当事由による解約を排除することによって、入居する高齢者の居住の安定が図られるとともに、借家権の相続を生じさせないことによって、バリアフリー化した構造の高齢者向け賃貸住宅がいつまでも高齢者向けの賃貸住宅ストックとして有効活用されることを担保する仕組みであり、その普及・PRが望まれる。

6 高齢者の居住に関連するその他の問題

(1) 住宅における世代間のミスマッチと住替え

さらに、住宅に関しては、高齢者世帯がバリアフリー化していない比較的に広い住宅に住み、若い子育て世帯が狭い民間賃貸住宅に居住するというミスマッチが生じていると言われている。

このようなミスマッチの解消と既存の住宅ストックの活用面からは、高齢者のこのような持家資産を子育て世帯に①売却し又は②定期借家制度により賃貸し、それによって得た資金で、高齢者向けの賃貸住宅に住み替えることが有益であり、その促進策を検討する必要があるであろう。

また、公共賃貸住宅については、比較的バリアフリー化が進んでいるため、子供が独立し、より狭い住宅規模でも十分である場合でも住替えがなされない傾向にある。加えて、高齢単身者・夫婦世帯の新規の入居希望が多いうえに、財政難から供給拡大が対応しきれないために、公営住宅ストックに占める高齢者世帯の比

(35) 内閣府『高齢者の住宅と生活環境に関する意識調査結果』2001.9,p.28の表7.

(36) 前掲書『日本の住宅・宅地平成10年住宅・土地統計調査の解説』p.126の図8-8.

(37) 前掲書『高齢者の住宅と生活環境に関する意識調査結果』p.19の表4参照.

(38) 例えば、東京都の都営住宅を見ると、①65歳以上の高齢化率は19%、②高齢者のいる世帯は37.2%、③高齢者単身・夫婦世帯は19.8%と、東京都全域の平均 (それぞれ14.5%、22.4%、9.8%) と比較して、1.5倍～2倍の高齢化率である (東京都住宅局調べ)。

率が極めて高くなっている⁽³⁸⁾。そのため、若者世帯に対する公営住宅等の供給面での問題のみならず、公営住宅団地等の活力の低下という問題を生じている。これについても、世代間の調整を行うシステムを検討する必要がある。

(2) 居住・介護と地域との関係

高齢者の居住・介護を地域との関わり合いでどのような形で実現するかについても、種々の考え方がある。

これには、大別すると、①一定の空間に、高齢者向けの居住空間及び医療施設、介護施設等の福祉施設の空間を集約的に、また、自己完結的に配置するという考え方や②地域の中にこれらの住宅や施設を適切に配置するとともに地域全体をバリアフリー化してソーシャルミックスを実現するという考え方がある。そのうち、①については、一の施設又は団地で居住及び医療・介護施設等の福祉施設の空間を自己完結的に配置するものや高齢者向けのニュータウン等を開発し、高齢者向けの住宅及び医療施設、介護施設等の福祉施設を集約的に整備するというものがある。諸外国の例を見ると、①の方式を採用アメリカに対して、多くの国では②の地域ケアの考え方が主流である。

これらには、それぞれメリットがある一方でデメリットもある。

すなわち、①の方式については、そのメリットとしては、医療・介護等のサービスに係る効率性の高さが挙げられているが、デメリットとして、地域的な連携に問題があるほか、高齢者だけのコミュニティであるために入居者の加齢によるコミュニティの活性低下の問題があること等が挙げられている。一方、②の方式については、医療・介護等のサービスの効率性では①の方式に劣る面があるが、医療施設・介護施設等と在宅ケアとの連携や高齢者向けの住宅・施設に居住する高齢者の社会参加等の面で優れていると言われている。

我が国においては、各地で具体的なプロジェクトや構想が進められているが、地域との連携の度合いを見ると、千差万別であり、地域全体で

統一性の取れたものになっていない場合も見受けられるようである。地方公共団体が住宅行政と介護行政の連携を取りつつ、地域計画や配置方針を明確にすることによって、民間を含む事業者の誘導を行うことが必要であろう。

(3) ITを活用した高齢者福祉の向上

最後に、高齢者の居住を支援するものとして、ITを活用した高齢者福祉の向上について、若干触れることとする。

現在、既に、ITを活用して、遠距離介護を支援する、①安否見守りサービス、②緊急通報システム等が実用化されている⁽³⁹⁾ほか、遠隔健康管理システム⁽⁴⁰⁾等の構築がなされている。

今後、この分野の技術の開発は飛躍的に進展すると思われる、さらに、これらの普及は、高齢者の自立した居住・生活を推進するものとして期待されている。

以上見てきたように、我が国においては、高齢者の居住問題について、急速に進展した高齢化のために、高齢社会に対応したシステムが実現しているとは言い難いが、ここ数年来、関連する法律の制定を含めて、その対策の充実が図られている。

しかし、その対策は緒についたばかりであり、残された課題も多く、今後、一層の高齢化が進展することを考慮すると、迅速な体系的整備が必要であろう。

特に、この分野の行政は、住宅行政と福祉行政の境界領域にあるものであり、両行政が連携した対策を講じ、全体として、統一した体系的なシステムを構築することが喫緊の課題であろう。

III 高齢者のための移動環境整備

1 移動環境整備

移動環境整備には、①自宅から目的地までの連続的移動を意味する「モビリティ（移動）確保の問題」と②車両、建築物や道路等の「物理的障害（バリア）の問題」との2つの要素がある。⁽⁴¹⁾

(39) 『AERA』2004.3.15号, pp.44-48.; 『たしかな目』2003.8号, pp.36-41. 参照。

(40) 『日立評論』2003.10号, pp.23-26参照。

(41) 秋山哲男「7 ユニバーサルデザインの交通施設・システム計画」野村みどり編『バリアフリーの生活環境論 第3版』, 2004.4, p.371

表1 バリアフリー関連年表

年代	全 体	移動関係
1970	・仙台市において車椅子利用者とボランティアにより、市内の公共施設を点検するという活動が行われる。(福祉のまちづくり運動の始まり) 1971	・「身体障害者福祉モデル都市事業」(厚生省) 1973 ・「歩道段差切り下げ・視覚障害者誘導用ブロック指針」策定(建設省) 1973
1980	・「国際障害者年」1980 ・「障害者対策に関する長期計画」策定(総理府) 1982 ・「国連・障害者の十年」スタート 1983-1992 ・「長寿社会対策大綱」策定 1986	・肢体障害者と視覚障害者用の「公共交通機関利用ガイドブック」作成(運輸省) 1982 ・「公共交通ターミナルにおける身体障害者用施設整備ガイドライン」作成(運輸省) 1983
1990	・「福祉のまちづくりモデル事業」創設(東京都) 1990 ・「障害者基本法(心身障害者対策基本法の改正)」の制定1993 ・「障害者対策に関する新長期計画」策定 1993 ・「ハートビル法」制定 1994 ・「生活福祉空間づくり大綱」策定(建設省) 1994	・「21世紀を展望した90年代の交通政策の基本的方向について」を答申(高齢者・障害者のための交通システムの整備)(運輸政策審議会) 1991 ・運輸省運輸政策局に、消費者行政課(高齢者・障害者対策を担当)を設置 1991
2000	・「交通バリアフリー法」制定 2000	

(出典)『バリアフリー化の社会経済的評価の確立へ向けて:バリアフリー化の社会経済的評価に関する研究(phase2)』国土交通省国土交通政策研究所, 2001.6, p22-23をもとに作成

我が国における移動環境整備は、表1に示すように1970年代の福祉のまちづくり運動に始まる。1980年代の「国際障害者年」、「国連・障害者の10年」を契機に障害者・高齢者問題に対する国や地方公共団体の取り組みが活発化した。これを背景に、ノーマライゼーションの理念の具体化として、「物理的障害(バリア)の問題」への対応が中心に行われてきた⁽⁴²⁾。その後、福祉のまちづくりに関する法律・条例などが策定され、移動環境整備の対象も地域や地区にまで広がった。こうした流れや、わが国の急速な高齢化の動きを受けて、交通バリアフリー法が制定された。交通バリアフリー法の制定により、屋内・屋外を通じたバリアフリー整備を担う法的な仕組みが一通り整備されたこととなった。また、交通バリアフリー法では、車両や駅や駅周辺地区がバリアフリー化の対象となるため、「モビリティ(移動)確保の問題」にも部分的にはあるが対応されることになった。しかし、基本理念において、我が国では、バリアフリーが高齢者等の生存権や基本的人権として

位置付けられているかがあいまいであり、米国などのように、バリアフリーは権利であるという位置づけには至っていないといえよう⁽⁴³⁾。

2 交通バリアフリー法の現状と課題

平成12年11月、交通バリアフリー法が施行された。交通バリアフリー法は、高齢者・身体障害者の自立した日常生活を確保することを目的に、平成22年までに公共交通機関の特定旅客施設⁽⁴⁴⁾、車両及び周辺地区のバリアフリー化を達成することを基本方針にしている。基本方針を実現するために交通事業者には、新規に駅等の交通ターミナルを建設する場合、あるいは、車両等を新しく導入する場合に「バリアフリー(移動円滑化)基準」への適合が義務付けられた。一方、市町村は、基本方針に基づき、特定旅客施設を中心とした地区(重点整備地区)について、バリアフリー化の方針、実施する事業等を内容とする「基本構想」⁽⁴⁵⁾を作成することが可能となった。また、交通事業者、道路管理者及び

(42)『バリアフリー化の社会経済的評価の確立へ向けて:バリアフリー化の社会経済的評価に関する研究(phase2)』国土交通省国土交通政策研究所, 2001.6,p20.

(43) 同上 p.15.

(44) 1日あたりの平均的な利用者数が5千人以上等の要件を満たす駅やバスターミナル等の旅客施設

(45) 「移動円滑化に関わる事業の重点的かつ一体的な推進に関する基本的な構想」の略

表3 車両等のバリアフリー化の実績（平成15年3月31日現在）

車両等の種類	平成14年度車両等総数	平成14年度末実績	基本方針で定められた2010年までの目標値
鉄軌道車両	51136	9992 (19.4%)	約15000 (約30%)
乗合バス車両（下段は、ノンステップバス（51）の内数）	58424	8774 (15.0%) 4110 (7.0%)	原則、10～15年で低床バス ⁽⁵²⁾ 化 約12000～15000 (20～25%)
旅客船	1116	23 (2.1%)	約550 (約50%)
航空機	465	114 (24.5%)	約180 (約40%)

表4 旅客施設のバリアフリー化の実績（平成15年3月31日現在）

	段差の解消	視覚障害者誘導ブロックの設置	身体障害者用トイレの設置	総施設数
鉄軌道駅	1068 (39.0%)	1988 (72.6%)	326 (12.5%)	2739 (2607)
バスターミナル	32 (71.1%)	26 (57.8%)	14 (31.1%)	45
旅客船ターミナル	5 (55.6%)	4 (44.4%)	1 (12.5%)	9 (8)
航空旅客ターミナル	4 (18.2%)	8 (36.4%)	10 (45.5%)	22

注) 総施設数の括弧内の数字はトイレのある施設数。身体障害者用トイレの設置の割合はトイレのある施設数で除した値

(出典) 表3, 4とも「交通バリアフリー法に基づくバリアフリー化の進捗状況について」国土交通省 HP <http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha03/01/011119_.html> 但し、バスの数値に付いては、「平成14年度末 自動車交通関係移動円滑化実績等について」国土交通省 HP の数値を使用した。<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha03/09/091106_.html>

都道府県公安委員会の各事業者は、「基本構想」に基づいた事業計画を作成し事業を行なうことになった。このことから分かるように、交通バリアフリー法では、市町村の果たす役割や責任が、非常に大きくなったのが特徴である。具体的には、特定旅客施設の要件を満たす地域の駅や駅周辺地区について、事業者毎に個々に行われてきたバリアフリー整備や、整備主体が明確でなくバリアフリー整備が進まなかった施設（駅に隣接するバス停、タクシー乗り場、連絡通路等）に対し、市町村が計画的かつ連続的な移動環境整備を行うことが可能となった⁽⁴⁶⁾。

バリアフリー化の現状については、ターミナル、車両等の整備状況は、表3、4の通りであり、基本方針で定められた目標値には、まだまだ、届かないが、交通バリアフリー法施行以降、確

実に進捗している。「基本構想」については、平成16年6月末現在で、137市町村（146構想）⁽⁴⁷⁾で策定されているが、策定予定なしの自治体も165市町村あり⁽⁴⁸⁾、策定促進への取り組みが重要となっている。バリアフリー化に関する情報提供については、交通エコロジー・モビリティ財団より、駅構内のバリアフリー施設、乗り換え案内等のバリアフリー情報が、インターネット上で公開されている⁽⁴⁹⁾。また、各地の地方運輸局において、基本構想の策定を促進するために、市町村に出向いて説明を行う交通バリアフリープロモーター制度、介助等の体験等を通して、「心のバリアフリー」を啓発する「交通バリアフリー教室」や、関係団体の情報共有を目指したメーリングリストとして「交通バリアフリー化促進バーチャル協議会」⁽⁵⁰⁾などが取

(46) 和平好弘『誰でもわかる交通のバリアフリー』2002.3 「第3章 交通バリアフリー法の概説 4. 市町村の役割」 pp.31-32. 等

(47) 基本構想の数と市町村の数合わないのは、複数の基本構想を持つ市町村があるため。

(48) 鉄軌道駅のバリアフリー化の状況（らくらくおでかけ度一覧表）の公表について～☆☆☆駅は185駅増加～ 国土交通省 HP<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha04/01/010624_.html>

(49) らくらくおでかけネット <<http://www.ecomo-rakuraku.jp/rakuraku/index>>

「基本構想」策定対象の562市町村の内、策定時期未定（192市町村）、策定予定無し市町村（165市町村）

(50) 九州運輸局での聞き取り調査（注54参照）では、現時点では市町村向けの情報が少なく、十分に機能していない模様である。

表5 外出手段複数回答あり総数以外は、構成比 (%) の数字

	総数 (人)	徒歩	自転車	自分で運転する自動車	家族などが運転する自動車	バス	電車	タクシー
60-64歳	535	55.7	26.4	48.6	18.3	19.4	15.1	5.8
65-69歳	670	62.7	30.1	36.4	18.5	21.3	14	4.9
70-74歳	523	61.2	29.1	30	23.5	22.8	14.7	5.4
75-79歳	322	64.8	18.6	20.5	21.7	24.8	13.7	9.6
80-84歳	124	59.7	19.4	12.9	29.8	24.2	7.3	12.1
85歳以上	52	63.5	19.2	3.8	34.6	13.5	3.8	15.4

(出典) 平成12年度の内閣府の「高齢者の住宅と生活環境に関する意識調査結果」 「13. 外出の状況」より関連部分を抜粋する形で作成

り組まれている。

基本方針の中で述べられているように交通バリアフリー法の重要な概念の一つに、住民や高齢者、障害者などの当事者の基本構想策定への参画がある。具体的には、基本構想策定のための協議会への住民の委員としての参加や、基本構想へのパブリックコメント等の意見募集などを通して、基本構想の内容がより住民、高齢者、障害者など実際に各施設等を利用する人達の意見、感覚が活かされる工夫がなされている。実際、基本構想策定時や、整備事業時に、ある障害に対するバリアフリー整備が他の障害を持つ障害者のバリアになること⁽⁵³⁾が判明することがあるが、市町村の対応策は、「整備前に各々の障害者の意見を聞く」、「互譲の精神で行っている。」など、試行錯誤的に対応しており⁽⁵⁴⁾、この面からも当事者参画の重要性があろう。

交通バリアフリー法の抱える課題としては、①「基本構想」の策定期未定、策定予定無し市町村への策定促進 ②交通バリアフリー法に対応した総合的な補助金制度が無いなどの財源の問題 ③交通バリアフリー法の直接対象とならなかった知的障害者、精神障害者への具体的な支援策等の検討 ④大都市圏の大規模ターミ

ナル駅など、所在の市区町村には、現行制度では対応が難しい対象への対応 ⑤バリアフリー整備に対する継続的改善の仕組みづくり等があげられる⁽⁵⁵⁾。

しかし、大都市圏における道路の拡幅など、交通バリアフリー法の基本方針の目標の中には、平成22年までに達成することが不可能な事業も多い。対応策として、TDMにより、自動車の利用を抑え交通混雑の緩和を図るなど、ソフト的対策も含めたまちづくりの必要性をあげる意見もある⁽⁵⁶⁾。

3 地域交通の現状と役割

我が国においては、高齢者・障害者のモビリティ対策として、無料老人パスの配布や福祉送迎バスの運行などが行われてきた⁽⁵⁷⁾。しかし、高齢者のバス利用者へのアンケート調査結果によると、「バス停までの距離が200m、5分以内が苦痛と感ぜない許容範囲」、タクシー利用は、「料金が安い」、「街でなかなか拾えない」などの結果⁽⁵⁸⁾が出ている。また、都市部の短距離移動では、自転車が地下鉄、バス利用より、所要時間が短くなる⁽⁵⁹⁾ことや、表5で示すように、

(53) 点字の誘導ブロックが、脊椎損傷の車椅子の障害者にとっては、ブロックの上を通過する時の震動が苦痛になる。車道と歩道の段差の無い道路において、視覚障害者が車道と歩道の見分けがつかない等。

(54) 当調査及び立法考査局国土交通課が、平成16年1月に実施した九州地方の交通バリアフリー基本構想策定自治体及び独自の施策を行っている自治体（宗像郡福岡町、福岡市、太宰府市、玉名市、熊本市）と九州運輸局に対し、交通バリアフリー全般についてのヒアリング調査結果による。

(55) 大塚晃ほか「特集1ぎ・真剣勝負(1)障害者基本計画を語る「地域移行」? 「施設解体」?」『DPI』19(2),2003.6,pp.2-17.; 杉山義孝・沼尻恵子・瀬尾卓也他「高齢社会における空間整備のあり方（自主研究ゆとりと福祉）--「福祉のまちづくり連続討論会」を通じて」『JICereport』(3),2003,pp.11-25.等より、まとめた。

(56) 新田保次「交通バリアフリーの現状と展望」『人間生活工学』p2-54巻1号（通号11）,2003.1,pp.2-5.

(57) 清水浩史朗「第2章 1. 移動制約者と交通計画」岡並木監修『移動制約者の交通環境整備』地域科学研究会,1997,pp.112-120.

(58) 栃木義博「第2章 6. 元気な高齢社会をつくるバス交通」岡並木監修『移動制約者の交通環境整備』地域科学研究会,1997,pp.112-120.

(59) 「レンタル自転車、都会に新しい「足」速い・安居・気軽」『東京読売新聞』2004.5.28.

表6 主な個別輸送サービス

	サービス提供者	内容
移送サービス	ボランティア、NPO、社会福祉協議会等の非営利団体	移動困難な高齢者・障害者に対して、非営利の組織が会員制により自宅から目的地まで等の送迎サービスを提供するシステム
福祉タクシー	タクシー事業者	車いす使用者やストレッチャー使用者が乗降できる専用のタクシー車両による輸送サービス
介護タクシー	タクシー事業者	移動困難者を対象に、ホームヘルパー2級を取得した介護ドライバーが運転し、サービスを提供するタクシー。介護保険制度導入以後、急速に広まった。
施設送迎サービス	タクシー事業者等の交通事業者	厚生・教育部局が高齢者・障害者に対して福祉・保健・教育サービスを提供する上で自宅から施設等のサービス拠点までの通所に困難を伴う人に対して実施されているもの。このため、全ての予算は、行政の財源で交通事業者に委託して行われている。

(出典) 交通エコロジー・モビリティ財団『高齢者・障害者向け地域福祉交通サービスの整備法策に関する調査平成15年度報告書』2004.3, p.4より作成

75歳以下の高齢者の外出手段では、徒歩の次に自動車が選択されるように、既存の交通体系が、高齢者の需要に対して必ずしも対応していないことが伺える。

一方で、超低床車両の開発などの技術進歩もあり、従来の路面電車や、バスを段差の無いユニバーサルデザインとしての公共交通機関として見直す動きが出ている。路面電車については、仏のストラスプールの事例に見られるように、超低床車両等で高機能化した車両と都市中心部のトランジットモール⁽⁶⁰⁾化などのTDMを組み合わせることにより、中心市街地活性化や、コンパクトシティの実現に大きな成果をあげている⁽⁶¹⁾。また、従来のバスより、停留所間隔が短く、小型、ノンステップ等の車両を採用したコミュニティバスについては、東京都武蔵野市の「ムーバス」の成功や、バス事業への参入・撤退が原則自由になった平成14年の道路運送事業法の改正を受けて、全国各地で導入、または、導入の検討が行われている。しかし、利用率が低迷している例も見られ、地域の実情に合った計画の大切さが指摘されている。⁽⁶²⁾

公共交通機関を利用できない人を対象としたモビリティ対策としては、表6に示すような個別輸送サービス⁽⁶³⁾(Special Transport Service 以下STSと呼ぶ。)があり、全国各地で行われている。しかし、高齢者・障害者のモビリティ保障を交通計画及び都市計画的な視点から考えている例は少なく、欧米に比べて立ち後れている状況である⁽⁶⁴⁾。

「交通空白・不便地域」の解消や、STSに対応する動きとして、地域交通の中でも、バスで担うほど輸送量が多くない分野の交通を担うサービスに対して、様々な試みが実験的に行われている⁽⁶⁵⁾。現在、日本にはSTSを規定する法律はなく、交通バリアフリー法においても付帯決議において平成17年に検討することとなっており、STS法制定の必要性を指摘する意見⁽⁶⁶⁾も出されている。

(かめもと かずひこ 国土交通調査室)
(ふくだ おさむ 国土交通課)
(いけだ かつひこ 国土交通課)

(60) 一般の車両通行を抑制した歩行者専用の空間とし、バス、路面電車等、公共交通機関だけが通行できるようにした街路のこと

(61) 市川嘉一『交通まちづくりの時代』ぎょうせい、2002,pp.40-63.

(62) 太田勝敏『都市圏総合交通計画に関する政策研究日交研シリーズ・A(通号352)』2004.1,pp.13-27

(63) STS等の介護輸送については、国土交通省と厚生労働省の間で道路運送法上の運送事業許可が必要かどうかで見解が分かれていたが、2004年3月に国土交通省と厚生労働省より、「介護輸送に係る法的取扱いについて」がだされ、法的位置付けが明確になった。

(64) 前掲62

(65) 交通エコロジー・モビリティ財団『高齢者・障害者向け地域福祉交通サービスの整備法策に関する調査平成14年度報告書』2003.3;『高齢者・障害者向け地域福祉交通サービスの整備法策に関する調査平成15年度報告書』2004.3.

(66) 秋山哲男「=多様な交通サービスで=介護移送の充実を」『福祉新聞』2004.5.25