5. 超高齢社会における街づくり—大都市の場合（東京都を中心に）

井藤 英喜

Key words：超高齢社会，高齢者住宅，都市，高齢者に優しい都市（Age-friendly City）

（日老医誌 2012；49：709-712）

はじめに

我が国の65歳以上の高齢者の人口は、2010年には全人口の23%と先進国の中では最もやく高齢者人口が21%を越えるという“超高齢社会”に突入している。我が国の高齢化の特徴は、高齢化のスピードが急速であったこと、農漁村地域の高齢化が先行したことである。

人口の高齢化は、少なくとも今後50年はさらに進行し、高齢化率は2060年には39.9%に達すると推定されている¹⁾。今後、首都圏、愛知、福岡、兵庫、大阪といった大都市圏で高齢化が進行すると予想されている²⁾。

このような急速な国民の年齢構成の変化や高齢者数の増加に対処するためには、住宅も含めた都市、街づくりの考え方を大きく変えていく必要がある。そこで、本稿では、東京都の現状を見る中から、超高齢社会の都市づくりについて考察することとする。

東京都の今後の高齢化の特徴

2007年に公表された国立社会保障・人口問題研究所の「日本の都道府県別将来推計人口（平成19年5月推計）」³⁾によると、2005年段階ですでに高齢化の進んでいた島根、秋田、高知、山形県など農漁村人口の多い地域は、2005年から2035年にかけての高齢者人口の増加率は10%未満にとどまる。しかし、東京、神奈川、埼玉、千葉といった大都市が多い都道府県では、2005年から2035年にかけての高齢者人口の増加率が70~80%に達すると推定されている。

さらに詳細に東京都の人口の今後の推移に関する検討結果をみると、2005年に230万人であった高齢者数は

2035年には390万人（増加率：70%）に、2005年に98万人であった後期高齢者数は、2035年には211万人に増加する（増加率：115%）と推定されている（図1）。

また、東京都における世帯形態の変化についての検討結果をみると、2005年に94.6万であった65歳以上の単身あるいは高齢者夫婦世帯数が2035年には150.7万（増加率：59%）に、さらに2005年には42.3万であった75歳以上の単身あるいは高齢者夫婦世帯数が2035年には85.4万（増加率：102%）に増加すると推定されている。

以上の如く、東京都をはじめとする大都市では、今後急速に人口の高齢化が進行し、要介護、要医療に陥る可能性の高い後期高齢者が増加し、しかも単身あるいは高齢者夫婦世帯といった介護や医療を支援する能力に極めて弱い世帯が増加すると推定されている。

高齢者人口の増加は、東京都を含む首都圏のみならず、愛知、兵庫、福岡、大阪などの大都市をもつ府県でも、今後顕著になると予想されている。高度成長期に、農漁村地域から都市部に移住してきた団塊の世代が高齢期に入り、今後さらに後期高齢期に入ることにより、都市部の高齢化、都市部の後期高齢者が前期高齢者より多くなるといった事態が一気に生じることとなるのである。

高齢者が増加することにより生じる問題

高齢者が増加すると、①医療・介護需要が増加する、②高齢者に適したバリアフリー化した都市（街）づくりが必要となる、③高齢者が利用しやすい住宅が必要となる、④元気な高齢者の就労機会を多くすることが必要となるなど多くの問題が生じ、その対策を講じることが必要となる。

適切な対策が講じられることにより、はじめて高齢者は安心して、経済的にも自立して、地域に住み続けることが可能となる。しかし、このような高齢化社会がもたらす問題を解決するための対策には、膨大な費用、社会

Urban development in the super-aging society

Hideki Ito：地方独立行政法人東京都健康長寿医療センターセンター長

図1 東京都の人口推移推計

図2 東京都の「高齢者の居住安定確保プラン」(2011.10)

—住宅施策と福祉施策が連携した総合的プラン—

の構造の大変革が必要となる。我が国の経済が、減速し、停滞しはじめて久しい。また、経済のグローバル化による製造業の海外移転による雇用状況の悪化、国内に工場があっても低賃金である非常勤職員による運営などが常態化してきている。

阿部の2008年の発表³⁾によると、我が国はOECD加盟国の中では、勤労世代(18～64歳)の貧困率は約14%とメキシコ、アメリカに次ぎ、また高齢者(65歳以上)では21%とアイルランド、ポルトガル、メキシコ、アメリカ、ギリシャ、オーストラリアに次ぎ貧困者が多い格差社会となっている。また、我が国政府および地方の累積赤字は2012年4月1日現在1,211兆円を超えている⁴⁾。このように、現在の我が国の経済状態は、高齢化社会対策に十二分に予算をつけられる状態にはないと言える。

東京都の「高齢者の居住安定確保プラン」(2011.11)について

社会の高齢化に対処するため2000年に介護保険がつくられた。介護保険制度により運営され、介護が必要な高齢者が利用できる介護老人保健施設あるいは介護老人福祉施設といった施設系の整備がすすめられ、全高齢者の3.5%程度が利用できる状況となってきた⁵⁾。しかし、介護老人福祉施設の待機者がかなり多く、介護老人保健施設も常に満杯状態である。これらの事実、我が国においては要介護あるいは要支援の高齢者が、安心して住める住宅がまだまだ不足していることを意味している。その対策として、介護保険関連の施設系を増やすことも一つの選択肢であるが、介護保険料の高騰を招くことになる。

そこで、ある程度の生活支援機能を持つ高齢者住宅の

・高齢者にやさしいまちづくり

・下記8項目から評価

1. 屋外スペースと建物
2. 交通機関
3. 住居
4. 社会参加
5. 尊厳と社会的包摂
6. 市民参加と雇用
7. コミュニケーションと情報
8. 地域社会の支援と保健サービス

（2012年6月現在17か国95都市が参加、日本秋田市のみ）

図3 Age-friendly City（WHO）について

整備がはかられることとなった。このような高齢者住宅の供給量を増加させる目的で2001年に「高齢者の居住の安定確保に関する法律」が定められ、それに基づき各都道府県で「高齢者居住安定確保計画」が作成され、高齢者住宅の確保が図られてきた。しかし、その後も高齢者住宅の整備は進まず、2005年段階でデンマーク、英国が全高齢者の8%、米国が2.2%が利用できる程の高齢者住宅が供給されているが、我が国の高齢者住宅の供給量は全高齢者の0.9%程度にとどまっていた。そのため2011年に「高齢者の居住の安定確保に関する法律」が改正されることとなった。

旧「高齢者の居住の安定確保に関する法律」下では、さまざまなタイプの高齢者住宅（高齢者円滑入居賃貸住宅、高齢者専用賃貸住宅、高齢者向け優良賃貸住宅、さらに各都道府県が独自の基準と名称をつけた高齢者住宅、例えば東京都では東京都基準によるシルバーピア、東京シニア円滑入居賃貸住宅など）が存在した。このように、あまりにも複雑な高齢者住宅の状況は、高齢者自身が、それぞれのタイプの高齢者住宅の特徴、サービス供給内容を理解し、自分にあった高齢者住宅を選択することを困難にしていた。さらに、高齢者住宅の構成の複雑さは、民間の業者が高齢者住宅事業に参入することを妨げていた。

そこで、今回の法改正で、多種多様な高齢者住宅を、基本的には「サービス付高齢者向け住宅」という名称、規格に統一することとなった。「サービス付高齢者向け住宅」は、一定の面積、設備が確保され、一定のバリアフリー化が実施され、緊急時対応や安否確認、生活相談、有資格者や一定の経験を持つ者の日中の常駐サービスが提供されることとなる。

東京都は法改正を受けて、2011年11月に「高齢者の居住安定確保プラン」を公表している（図2）。それを見ると、東京都では国の定めた住居面積を確保すること

が地価などのことを考えるとむづかしいとのことで「サービス付高齢者向け住宅」における面積基準を緩和した「東京都向けケア付き賃貸住宅（東京モデル1）」でも可とすることとしている。

また、家庭環境、住宅事情などにより自宅での生活が困難となった高齢者が低料金で利用できる都市型軽費老人ホーム（東京モデル2、居住面積基準や職員配置基準の東京都特例を設けて、見守り機能を持ちつつも、利用料を低廉化した施設）などの供給も今後増やすこととしている。

このプランでは、さらに今後の東京の高齢化を考えると、地域でも高齢者を支える仕組みを構築することが重要であることも視野に入れている。東京都では地域包括支援センターとともに、介護保険外のサービスを含めたサービス提供のコーディネートや、緊急時対応・安否確認などを行う「シルバー交番設置事業」（東京モデル3）を進めることとしている。さらに、生活支援サービスの充実をはかるような施策を始めている。また、住居のバリアフリー化、都営住宅、東京都住宅供給公社の供給している住宅を活用し高齢者の住みやすい街づくりを推進するなどの事業も展開している。

東京都「高齢者の居住安定確保プラン」(2011.11) の問題点について

東京都は、今後の高齢社会の進展に備え、前節で述べたことも含めて種々の施策を展開している。しかし、図2に示したように東京モデル1の高齢者向けケア付きの数値目標は2014年までに6,000戸、東京モデル2の都市型軽費老人ホームは2012年度までに2,400人分であり、その他の種類の諸施設の数値目標も東京都の高齢者数（図1）を勘案すると決して十分な供給量とはいえない。シルバー交番も一部の区で実施されているに過ぎない。

多くの都道府県でも事情は似通っていると思われるが、モデル地区でのモデル事業は良い結果を出すのであるが、それを全域で展開するとなるとさらに大きな壁を超える必要がでてくる。東京モデルも同様の問題を持つことになるだろう。量的にも、質的にも、今後さらに計画が充実した形で推進されることを期待したい。

「高齢者に優しい都市：Age-friendly City」 （WHO）について

WHOは、今後の世界の都市部の高齢化の進行を視野に入れ、Age-Friendly City（高齢者に優しい都市）への参加と、それに参加した都市間のネットワークの構築

を推進している⁶⁾。

このプロジェクトの目的は、我が国の東京都港区および姫路市も参加した世界 23 カ国 33 都市の調査結果から作成した「高齢者に優しい都市」づくりのガイドとチェックリストの普及を図り、都市の高齢者対策のボトムアップを図ることである。このネットワークに参加することにより、図 3 に示した屋外スペースと建物、交通機関など 8 項目について用意されたチェックリストを用いて、自分が住んでいる都市がどの程度「高齢者に優しい都市」になっているかを判断し、把握できた問題点に関し世界の各都市が講じている対策を参考にして対応策を立て、実行し、その結果を評価し、さらに次のステップに進むことが可能となる。

2012 年 6 月現在 17 カ国、95 都市がこのネットワークに参加しているが、我が国からは秋田市が参加しているにすぎない。今後より多くの都市が参加し、「高齢者に優しい都市」づくりを行ってほしいとねがっている。

おわりに

超高齢社会の街づくりに関して、東京都の例、WHO

の Age-friendly City プロジェクトを取り上げ述べた。超高齢社会とは、膨大な数の高齢者と少数の若者が存在する社会である。超高齢社会における街づくりをはじめとする超高齢社会がもたらす諸問題を、既存の制度の枠内で解決することは難しい。官民一体となって、来るべき超高齢社会に対処していくためのグランドデザインを作成し、包括的な対策を講じる必要がある。

引用文献

- 1) 国立社会保障・人口問題研究所：日本の将来人口推計（平成 24 年 1 月推計）について、<http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/newest04/sh2401top.html>
- 2) 国立社会保障・人口問題研究所：日本の都道府県別将来推計人口（平成 19 年 5 月推計）について、<http://www.ipss.go.jp/pp-fuken/j/fuken2007/t-page.asp>
- 3) 阿部 彩：日本における貧困の実態、<http://www.gender.go.jp/konnansiryo/tyou02-2.pdf>
- 4) リアルタイム財政赤字カウンター 12：<http://www.khweb.org/fin/>
- 5) 高齢者住まい法の改正について：<http://log-model.jp/project/pdf/koreishasumaiho23.pdf>
- 6) WHO 高齢者に優しい都市 http://www.who.int/kobe_centre/ageing/age_friendly_cities/ja/