

検証テーマ 『ユニバーサルデザインのまちづくり』

検証担当委員 市川 禮子

社会福祉法人 尼崎老人福祉会理事長

(要 約)

1. はじめに

兵庫県の「福祉のまちづくり条例」の前文に掲げられたまちづくりの理念は、高齢者や障害者のまちでの移動やサービス享受を阻害するバリアを除去するだけでなく、誰もが一人の人間として尊重され、ともに暮らすことのできるサービスや思いやりの心に満ちたハードとソフトが調和したまちづくりである。

平成5年10月に条例を施行し、福祉のまちづくりが成果をあげ始めた平成7年1月に阪神・淡路大震災が発生し、まちに大きな被害をもたらした。

この未曾有の大震災の発生は、福祉のまちづくりの理念の重要性をあらためて確認させるものとなり、復興に向けたまちづくりが進められた。そして、本格復興を迎える時期からは、高齢者等の安全かつ快適な利用に資するバリアフリーのまちづくりから更に進んで、年齢、性別、国籍、障害の有無等にかかわらず、誰もが地域の普通の存在として住みやすいまちづくり、すなわちユニバーサルデザインのまちづくりが求められてきている。

そこで、今後の超高齢社会に対応した21世紀のまちづくりに向けて、次の3つの項目について、福祉のまちづくり条例等に基づく取組み及び住まいや高齢者の福祉サービスを中心に、高齢者施設運営者としての取組経験も交えて検証する。

- ① 福祉のまちづくりや福祉サービスにおける震災前後を通じた先進的な取組みが復興のまちづくりにどのように生かされてきたか
- ② 情報や人と人とのつながりの大切さなど、震災を契機にあらためて確認されたまちづくりのソフト面での課題にどのような対応がなされてきたのか
- ③ バリアフリーのまちづくりから、ユニバーサルデザインのまちづくりへの展開について必要となるものは何か。

2. 震災がもたらしたもの

(1) 震災前の状況

ア 福祉のまちづくり条例の制定等

平成4年10月にノーマライゼーションの理念をまちづくりとして実践するため、「福祉のまちづくり条例」が制定された。

条例の主な内容は、①特定施設の新・改築時におけるスロープ、手すり、障害者用トイレの設置等の義務付け ②公共車輛のバリアフリー化 ③住宅の整備 ④面的整備の促進 ⑤福祉教育・普及啓発の推進である。

条例施行時（H5）には、鉄道駅舎へのエレベータ設置等や市町の指定による重点地区の整備計画策定に係る助成制度の創設や「兵庫県立福祉のまちづくり工学研究所」の設置による工学的な研究開発等支援体制が整備された。

条例上の配慮の対象は、高齢者、障害者等広く心身機能の低下した者であるが、この時点では、当時の社会情勢を考慮し、特定施設整備基準（義務付け）については、対応

が早急に望まれる車いす使用者を想定した整備の推進を主眼として定められた。

その後の規則改正(H7)により、視覚障害者誘導用ブロックの整備箇所の拡大等が行われた。

イ 高齢者福祉サービス

平成元年の国のゴールドプラン、翌年の社会福祉関係8法の改正等により、高齢者等が住み慣れた地域で暮らせるよう在宅福祉サービスを重視する方向となり、施設数を含めた必要な目標が定められたが、震災前の兵庫県のホームヘルプサービス、デイサービスの利用状況、特別養護老人ホームなどの施設数は全国平均に比べ多い状況ではなかった。

また、特別養護老人ホームにおいては、依然として施設の管理上の都合を優先した画一的ケアが行われる傾向があったが、被災地となる阪神間の一部の施設では、入所者の意思に基づく自由な生活を重視し、人権や人間性の尊重、地域との交流に重点をおいたサービス提供などの取組が進められていた。

(2) 震災直後の状況

震災前の福祉のまちづくりは、高齢者等の生活環境のバリアフリーを基本として進められたが、震災による生活環境の変化により高齢者等の生活環境に内在するバリアが鮮明になり、まちや生活環境のあり方をあらためて見直す契機となった。

ア 移動のバリア（災害時のハード面のバリア）

道路や交通機関のダメージ、混乱等により高齢者等の住まいから避難所への移動や病院への通院が困難となった。また、その後の学校等の避難所での生活においても、施設の段差やトイレ、また仮設トイレ等のバリアにより、退去せざるを得ないケースもあった。災害時におけるハード面のバリアフリーの重要性が現実のものとして確認された。緊急時に使用される施設、設備など生活環境のバリアフリーへの配慮が求められる。

イ 情報のバリア

避難指示や警告、生活に必要な説明などの情報伝達が音声のみ、文字表示のみ、また日本語のみの伝達であったこと等により高齢者、障害者、外国人等に情報を起因とする要援護者が発生した。すべての人に基本的な自律的な行動を保障するためには、様々な個性に対応した多様な媒体による適切な情報提供の必要性が認識された。

ウ コミュニティや人の支え合いの重要性

近隣住民やボランティアが移動のバリアや情報のバリアに苦しんでいた高齢者等を救ったケースも多く、公的支援以外にコミュニティや人の支え合いの心が生活環境のバリアをカバーする大きな力となることが確認された。

3. 復興過程における取組

(1) 初動期（H7. 1～H7. 3）

ア 情報面の対応

行政の福祉部門は、救援物資受配等の既存制度内での対応に追われ、災害により発生した多様な福祉ニーズへの初期対応が十分にできなかった。

しかし、その後ニーズの態様や所在情報を把握するため、県による避難所緊急パトロールや要援護者生活状況ローラー作戦が行われ、報道機関やボランティアの協力を得て、避難所での文字放送、外国人県民特別相談窓口の設置などの情報対応が行われていった。

イ 福祉施設と非常時の福祉サービス

特別養護老人ホームなどの福祉施設は、鉄筋コンクリート造であったこと、低層建築であったこと及び新耐震基準に適合している建物が多かったことから、比較的被害が少なかった。このため、以下のような被災高齢者等への積極的な支援活動が行われた。

(ア) 被災高齢者を老人ホームに緊急入所させて保護した。

(イ) 在宅者に対する物資や常備薬等の配給及び訪問活動を行った。

(ウ) 近隣住民の避難所、介護支援チームの拠点、救援物資の中継拠点等の役割を果たした。

福祉施設はバリアフリー仕様と専門的ケアが行える人材を備えているため、緊急保護施設として優れていること及び施設に緊急保護された高齢者の死亡率は避難所にいた高齢者に比べて低かったことが指摘されており、非常時の福祉活動拠点に適していることが実証された。

(2) 復旧期（H7.4～H9）

ア 応急仮設住宅（住まい）の取組

(7) 仮設住宅のバリア

応急仮設住宅は高齢者等の入居が優先されたため、比較的早い段階で高齢者等は生活の場が確保できたが、当初の標準仕様の仮設住宅には段差等のバリアが存在した。また、住み慣れたまちから離れた仮設住宅に入居した高齢者等に孤独感等心の問題が発生した。

これに対しては、住宅にスロープや手すり設置の追加工事が行われるとともに、「ふれあいセンター」が設置され、高齢者等の支援、コミュニティ形成、ボランティア活動の拠点として、ふれあい喫茶、季節行事の実施等の活動が行われた。

(4) 施設と福祉サービスの一体的提供

芦屋市等の阪神間の市においてはスウェーデンのグループホームをモデルとした「高齢者・障害者地域型仮設住宅」が建設された。バリアフリー仕様の10戸余りの住戸と共有スペースをもち、生活援助員（LSA）が24時間生活援助する通称ケア付仮設住宅で全国初の試みであった。生活援助が必要な年齢や障害が異なる高齢者や障害者が協同生活を送ったが、住み慣れた地域との交流を保ちつつ、必要なケアや支え合いのある生活は安心感があり、入居者の多くが元気を回復した。その後の高齢者等の住まいのあり方に影響を与えた。

イ 福祉のまちづくり

(7) 復興住宅のバリアフリー仕様化

避難所や応急仮設住宅での事例により住まいのバリアフリー化の必要性が再認識され、その後大量に供給される復興公営住宅は、高齢者等に配慮した仕様とすることとされた。

(4) 福祉のまちづくり条例等の改正

住まい、生活関連施設、交通機関のバリアフリー化を一層進めることができるよう次のとおり条例及び規則の改正（H8）が行なわれた。

- a 高齢者等が安心して生活できる地域社会の形成に係る規定の追加
- b 住宅整備基準の設定、駅舎のエレベータ設置義務化等

(3) 復興期（H10～H16）

ア 福祉のまちづくり

(7) 人間サイズのまちづくり

本格的な復興期を迎え、地域住民一人ひとりの人間の視点で行われるまちづくりの重要性が指摘された。これを受け「まちづくり基本条例」（H11）が制定され、安全・安心・魅力を柱とする人間サイズのまちづくりが始まった。このまちづくりにおいては、福祉のまちづくりは主要な柱のひとつとして位置付けられている。

(4) 阪急伊丹駅及び駅前広場整備事業

阪急伊丹駅と駅前広場等の復興整備では、事業者、行政機関、専門家、障害者など利用当事者が参加して、設計段階から十分な意見交換を行い、工事が行われた結果、より多くの人に使いやすい施設となっただけでなく、参画と協働による手法の実践例となり、ユニバーサルデザインによる施設づくりの先例となった。

(ウ) 福祉のまちづくり条例等の改正

身近な施設をできるだけ多くの人々が利用しやすいよう施設の整備を進め、福祉のまちづくりを一層推進するために、次のとおり条例及び規則の改正(H14)が行われた。

- a 小規模購買施設等の施設の整備に係る規定の追加
- b 高齢者等の利用に配慮した誘導又は案内の設備に係る基準の拡充等

(イ) 福祉のまちづくりの進展

鉄道駅舎のエレベータ整備やノンステップバスの導入については、交通バリアフリー法の施行が後押しとなって更に進展し、住宅改造助成による住宅のバリアフリー化改修も進んできている。

また、福祉のまちづくり重点地区等における市町のバリアフリーマップの作成などによる情報提供も行われてきている。

(ロ) 研究支援等

福祉のまちづくり工学研究所ではパソコンや携帯電話端末などを用いた情報やコミュニケーション支援をはじめとする機器の研究も行われる等県の研究機関では、高齢者等のバリアフリーに対する研究や製品開発などが進められている。

イ 高齢者等の住まいの復興と福祉サービス

(ア) 復興公営住宅等

高齢者等の自立を支える住まいの復興が始まり、復興公営住宅として、シルバーハウジングが大量に整備された。ケア付仮設住宅での経験を生かし、福祉施設などが受託してLSA等による一時的な家事援助サービス等を提供し、自宅で安心して暮らせる高齢者等の自立のための住まいのモデルのひとつとなっている。

また、コレクティブハウジングや痴呆性老人のグループホーム、ケアハウスなど仮設住宅の経験を生かした住まいの多様化も進んできた。

(イ) 社会福祉法人尼崎老人福祉会での取組事例

平成9年に開設した特別養護老人ホーム「あしや喜楽苑」では、「福祉は文化」と定礎に刻み、地域住民やボランティアとともに芸術・文化活動を頻繁に行い、地域コミュニティと一体となった施設運営を行っている。また、平成15年度から今後の特別養護老人ホームの整備は、個室、ユニットケアとするよう制度が改正された。平成13年4月開設の「けま喜楽苑」では国の基準より2年早く全個室、ユニットケアを実践し、震災時のケア付仮設住宅での経験を生かし、入居者がいつまでもその人らしく暮らせるよう、これまでの生活のつながりを継続した暮らしを実現している。

4. 震災10年の取り組みの総括（成果と課題）

(1) 福祉のまちづくり

ア 成果

(ア) 全国に先駆けた福祉のまちづくり条例の推進

兵庫県では全国に先駆けて福祉のまちづくり条例を制定し、震災前からバリアフリーのまちづくりを進めていたことから、比較的速やかに震災の教訓を踏まえた条例改正や施策の拡充を行い、復興に向けたまちづくりができたと考えられる。

条例施行から平成15年末までの間に、特定施設の整備に係る届出、重点地区の指定等の手続も進められ、鉄道駅舎のエレベータ設置、ノンステップバスの導入等も増加し、着実な歩みを見せている。

(イ) 条例基準の充実

特定施設整備基準についても、視覚障害者及び聴覚障害者の利用に係る基準の充実が図られ、さらに乳児を連れた女性に係る基準の設定へとその内容の拡充が図られている。また、音声や文字等による車両接近警告設備の設置義務化等誰にでもわかりやすい情報提供に向けた基準も充実してきた。

(ロ) 当事者参加のまちづくり

阪急伊丹駅の復興などにみられるよう、利用当事者である住民が設計段階から実質的に参画し、誰もが使いやすい施設整備に向けて協働するなどユニバーサルデザインによる施設づくりも行われてきた。

イ 課題

福祉のまちづくり条例は、復興における福祉のまちづくりの推進に大きな役割を果たしてきているが、その中で次のような課題が明らかになってきた。

(7) 更なる面的整備の推進

福祉のまちづくり条例では、既存施設のバリアフリー化は努力義務であり、民間施設ではコスト負担が大きい等の問題もあって、地区における整備計画があっても現実の整備が進んでいない状況もある。障害者等がスーパーや薬局など日常生活に欠かせない施設で不自由を感じており、あらかじめ使用するトイレを決めて外出していると調査結果もあるなど、まちの施設のバリアフリー化はまだ不十分であり、一層の推進が必要である。

(4) より高度な基準の設定やユニバーサルデザインによる整備促進

内部障害者にはオストメイトトイレのような高度な専用施設が望まれているが、一方で特定の障害者のためのみのバリアフリー整備は、利用する人としらない人を区分するため、住民のまちづくりへの参加意識という面や経済的な効率性でも好ましくない場合がある。このため、誰でも利用できる多目的トイレの整備など、より質の高いバリアフリー整備とともに、できるだけ多くの人ができるユニバーサルデザインによる整備が望まれる。

(ウ) ソフト面での取組の充実

依然として視覚障害者誘導用ブロック上に自転車が放置され利用が阻害されたり、当事者の利用に着目して工夫されたはずの整備が現実には結果として使いにくい施設となってしまうなど資源の有効活用がなされていない事例も指摘されている。

そのため、思いやりの心の醸成、様々な利用当事者の参画による多角的な整備内容の検討、ノウハウの提供等による地域での自主的な取組支援などソフト面の取組を更に充実させる必要がある。

(2) 情報のバリアフリー化の取組等

福祉のまちづくり工学研究所、但馬長寿の郷などでは、それぞれの立場で情報、移動、装具などのバリアフリー化のための様々な機器開発や研究等の取組を行ってきている。

しかし、各機関のもつノウハウが十分な連携の下で全県的に提供されているとは言い難い面がある。また、情報バリアが多い視覚障害者等の誘導用ブロックの設置などが駅舎を中心に進んできているが、音響式信号設備や案内表示、ガイドサービスなど設備や誘導サービス等が十分でないとの指摘もあり、円滑なまちの移動やコミュニケーションの面では依然として支障が多い。

さらに、災害時に情報面等を中心に要援護者になりやすい人への市町の平時からの対応策が災害弱者支援指針として策定されたが、今年10月の台風23号上陸時には聴覚障害者等には音声による防災無線が十分機能しなかったことや、停電や浸水等によりFAXが停止するなど情報提供が十分できなかったことなど緊急情報の伝達方法に課題が残っていることが明らかになった。

(3) 福祉施設と福祉サービス

ア 成果

(7) 地域安心拠点としての福祉施設

福祉施設は、震災時には福祉拠点となり、平時には地域の芸術や文化の交流拠点となっている事例もあることから、地域安心拠点のひとつの形態として有効であることが実証された。

(4) 全国初の地域型仮設住宅などの先進的な取組

- a 民間事業者から提案され行政が積極的に取り入れた全国初の地域型仮設住宅では、被災した高齢者等が住み慣れたまちでバリアフリー住宅と適切なサービス、コミュニティの中で生活し、元気を回復した。
- b 復興公営住宅としてのシルバーハウジングが大量に整備され、LSA 派遣事業により、高齢者等の安心を支える住まいとなった。
- c 国の基準に先駆け、県下初の個室・ユニットケアを取り入れた特別養護老人ホームでは、国のモデル研修施設となった。

これらの事例から高齢者等がどこに住もうと特別扱いされるのではなく、地域の中で一人の生活者として尊重され、自立して暮らせるサービスや支え合いがあることが重要なことを学んだ。特に、地域型仮設住宅は、障害の種別や年齢、性別等を超えた支え合いの生活を実現し、高齢者等が特別な存在でなく地域の一員として役割を果たす、ユニバーサルデザインによるまちづくりのモデルとも言える。

これらの取組は、国における「2015 年の高齢者介護」や平成 17 年度からの介護保険の抜本的見直しの方向、すなわち、住み慣れた地域において、①生活の継続性を維持するための介護サービス体系、②自宅や施設以外の多様な住まいの実現、③高齢者の在宅生活を支える施設の新たな役割づくりなど 365 日、24 時間安心を提供する「地域包括ケア」につながっており、先進的な取組であったと言える。

イ 課題

(7) 協働によるまちづくりの一層の推進

介護保険の導入により、特別養護老人ホームや痴呆性高齢者のグループホームなどの施設や住まいは増加してきているが、高齢化が進む中ではさらに需要は増加していくと考えられる。また、福祉施設における地域交流が十分でなかったり、必ずしも地域に開放された運営となっていないケースもあり、適切な対応が必要である。

地域型仮設住宅は、民間施設の経験から提案され、行政がこれに応える形で設置されたように、高齢者等の施設や住まいが地域に溶け込む形で配置されるユニバーサルデザインによるまちづくりは、地域における事業者や住民の主体的な取組と行政の支援という協働のまちづくりの一層の推進が必要である。

(4) 新たな地域安心拠点の機能の確立

復興公営住宅に住む多くの高齢者は、さらなる高齢化の進行とともに元気がなくなりつつある。介護保険導入後は介護認定を受け、ケアマネージャーが要支援や要介護者一人ひとりのケアプランを作成することとなり、サービスを受ける際も利用者と事業者が直接契約することになった。

そのため行政機関の実態把握が後退している状況がある。その結果、様々な理由で介護保険のサービスを受けられない人達も多く、日常生活に欠くことのできない生活上の援助や身体介護にも LSA を頼る人が増え、特に夜間の援助の比率が高くなるなど様々な課題が生じてきている。

在宅介護支援センターは、今後の介護保険の見直しの中で、地域包括支援センター＝安心拠点としての機能が求められているが、復興公営住宅に住む高齢者を支援する機関としても一層必要である。

5. 今後への提言

(1) ユニバーサルデザインの視点を取り入れた福祉のまちづくりの推進

ア ユニバーサルデザインのまちづくりの総合的な普及推進

福祉のまちづくりは、ユニバーサルデザインの視点をさらに取り入れて、高齢者等のバリアフリー化のみならず、誰もが利用しやすいまちづくりの視点から推進される必要がある。そのためには、各当事者にユニバーサルデザインのまちづくりの意義を明確にし、具体的なソフト・ハードの事例を取り入れて、総合的な普及啓発を図るべきである。

イ 安全性・快適性の高い高水準な整備の推進

ユニバーサルデザインのまちづくりに資するため、すべての人にとって基本となる移動の安全性・快適性の向上を中心としてバリアフリー施設の質を高めることが重要である。そのために高水準な整備を目標として誘導的基準を設定すべきである。

ウ 既存施設の整備の推進

整備の進みにくい既存施設の整備を推進するために、行政機関の施設を率先してユニバーサルデザインによる整備を進めるとともに、民間施設の整備促進のための財政的支援の充実が必要である。

(2) 新たな技術を利用した移動・コミュニケーション支援、災害情報の提供

福祉のまちづくり条例の施行から10年以上が経過し、バリアフリー化された施設も増加してきており、これらの施設ストックの有効活用を進めるためにも、施設整備に加え、誘導案内を含めた情報伝達が必要である。また、災害発生時に的確に情報を伝達する手段が重要である。インターネットなど新たな情報技術の進展は目覚ましいものがあり、新潟県中越地震においても携帯メールによる通信が災害時にも有効であるとの指摘があることなどを踏まえ、移動やコミュニケーション支援、緊急時の情報提供などについて、新たな情報技術を利用した誰もが使いやすい製品やシステムの実用化等の推進が必要である。

(3) 地域安心拠点としての福祉施設づくり

ア 福祉施設等を拠点としたグループホーム的な住まい

特別養護老人ホームは、個室・ユニットケアを推進することが必要である。また、小規模で家庭的な環境のなかで、一定の刺激と支え合いを大切にしながら、地域に住み続けることができるグループホーム的な住まいが有効であるため整備の促進が必要である。その際には、可能な限り年齢や性別、障害の有無等を問わず、サービスも必要に応じて多岐にわたって提供することができる多機能型が必要である。

そのような小規模多機能な施設が、小学校区程度のコミュニティの中で、防災機能、食糧備品などを備蓄した医療機関や福祉施設を中心に点在するようなまちづくりが有効であり、防災・減災のまちづくりにもつながる。

イ 新たな安心拠点となる機能の整備

厚生労働省が検討することとしている「地域包括支援センター」は新たな地域の安心拠点であり、その創設においては、これまでのLSAと地域型在宅介護支援センターの両方の機能を併せ持った機能とすることが求められる。LSAの日常業務の中では日常的にアセスメントやモニタリング業務が展開されており、これに在宅介護支援センターの連絡調整機能を専任の職員があたる体制を作り出すことによって、地域の安心拠点機能として、総合的で継続的なケアマネジメントにつなげていくことが可能である。

(4) ユニバーサルデザインのまちづくりへの展開

ア 多様な利用当事者の参画と協働

ユニバーサルデザインのまちづくりは、誰もが使いやすい施設、情報のあるまちづくりであるため、行政機関や一人のデザイナーの頭の中だけで進めるのではなく、そのプロセスに多くの職能者や生活者が参画しなければならない。このため、市町のまちづくりに関する委員会等においては、障害者、外国人、女性など、多様な利用者がまちづくりの計画段階から参画するようにする必要がある。

また、例えば、まちの案内板や案内マップの作成などは、NPO等と協働で作成するなど当事者との協働での取組が重要である。

イ ユニバーサルデザイン推進の中核拠点機能の整備

ユニバーサルデザインのまちづくりの推進は、地域における住民や事業者、市町の協働による主体的な取組が重要である。県の研究機関や企業、また、地域においてもNPOや団体などユニバーサルデザインを取り入れた様々な取組が行われているが、これらの様々な知恵とアイデアが十分集積され、横につながり、地域に取組の輪が広がって

いくことが必要である。しかし、地域においては、ユニバーサルデザインを推進する人材やノウハウがない場合もあるため、主体的な取組を促進するために、以下の支援機能を持つ県民、企業、行政などの協働による中核機能が必要である。

(ア) 地域でユニバーサルデザインのまちづくりを推進する人材の養成のために、研修教育を実施する機能。

(イ) 地域のまちづくり拠点（交流広場、施設）、研究機関、大学、企業、NPOとネットワークをつくり、各分野のユニバーサルデザインによる取組みの事例やノウハウを集積し、人材の派遣やマニュアルづくりなど多様な方法で地域のまちづくりを支援する機能。

(本 文)

1. はじめに

兵庫県が平成4年度に全国に先駆けて制定した「福祉のまちづくり条例」の前文では、「すべての人が一人の人間として尊重され、等しく社会活動に参加し、自己実現を図れる社会」の実現に向けて、「思いやりの心」を持ち、「一人ひとりが手を携えて共に生きる心のきずなを確かめ合いながら」生活環境の整備を目指すことが明らかにされている。

「福祉のまちづくり」は、単に高齢者や障害者の移動やサービスの享受を阻害するまちのバリアを物理的に除去するだけでなく、誰もが一人の人間として尊重され、ともに暮らすことのできる思いやりの心を享受できるハードとソフトが調和した生活環境の整備を目指すまちづくりである。

平成5年10月に条例を施行し、このような福祉のまちづくりが成果をあげ始めた平成7年1月に阪神・淡路大震災が発生し、まちに大きな被害をもたらした。

この未曾有の大震災の発生は、福祉のまちづくりの理念の重要性をあらためて確認させるものとなり、復興に向けたまちづくりが進められた。

そして、21世紀直前の本格復興を迎える時期からは、高齢者等の安全かつ快適な利用に資するバリアフリーのまちづくりから更に進んで、年齢、性別、国籍、障害の有無等にかかわらず誰もが住みやすいまちづくり、すなわちユニバーサルデザインのまちづくりが求められてきている。

そこで、今後の超高齢社会に対応した21世紀のまちづくりに向けて、次の3つの項目について、福祉のまちづくり条例等に基づく取組み及び住まいや高齢者の福祉サービスを中心に、高齢者施設運営者としての取組経験も交えて検証する。

- ① 福祉のまちづくりや福祉サービスにおける震災前後を通じた先進的な取組みが復興のまちづくりにどのように生かされてきたか
- ② 情報や人と人とのつながりの大切さなど、震災を契機にあらためて確認されたまちづくりのソフト面での課題にどのような対応がなされてきたのか
- ③ バリアフリーのまちづくりから、ユニバーサルデザインのまちづくりへの展開について必要となるものは何か。

2. 震災がもたらしたもの

(1) 震災前の状況

ア 福祉のまちづくり

(7) 福祉のまちづくり条例の制定等

昭和56年の「平等と完全参加」をテーマとする「国際障害者年」、それに続く「国連障害者の10年」等により、障害者のノーマライゼーションの実現を目指して、交通機関、建築物等における物理的な障壁、文化・情報面の障壁、意識上の障壁など社会参加を阻む障壁を除去することを目標とした取組が進められた。

また、21世紀の高齢社会を目前に迎え、兵庫県では昭和62年に、すべての県民がすこやかで生きがいのある生涯を過ごすための行動指針として、長寿社会大綱「人生80年いきいきプラン」を策定した。高齢者等にとって住みやすいまちは、あらゆる世代に安全で快適であるという認識から、高齢者等が住みやすい潤いと安らぎのある生

活環境の整備を行い、自由に外出し社会参加できる条件づくりをその基本方針の一つとして進めることとした。

これを受けて、平成元年9月に、高齢者や障害者の利用に配慮した公共的施設等の整備を進める上でのガイドラインとして「すこやかな社会づくりのためのまちづくり整備指針」を策定し、県民が広く利用する公共的施設等について、高齢者等の利用に配慮した構造、設備等の整備基準及び整備方針を定めた。

平成4年が「国連障害者の10年」の最終年であることから、この10年の障害者施策の進展の機運を持続させ、障害者対策をより一層進展させる契機となるよう、住宅、建築物、公共交通機関における障害者のアクセスに十分配慮した施策、障害者に対する情報提供を推進する必要があるとの指摘がなされていた。

このような状況を背景として、平成4年10月、ノーマライゼーションの理念をまちづくりとして実践するため、「福祉のまちづくり条例」が制定された。

(イ) 条例の内容

条例の主な内容は、以下のとおりである。

a 特定施設のバリアフリー化整備の義務付け

高齢者等を含む県民が日常生活を営む上で利用しなければならない公益的施設（購買施設、官公庁施設、鉄道の駅、社会福祉施設等）、公共施設（道路、都市公園等）及び共同住宅等の施設（一定規模以上の共同住宅、事務所、工場等）を「特定施設」とし、高齢者等が安全かつ快適に利用できるように、次の事項について整備基準を設けて、これを遵守しなければならないこととして、特定施設の新・改築時には事前届出の義務を課した。

- ①車いすで通行できるスロープの設置、幅員の確保
- ②視覚障害者誘導用ブロックの設置
- ③階段手すりの設置
- ④車いすで利用できるエレベータ、便所及び駐車場の設置
- ⑤その他高齢者等の利用に配慮すべき事項

ただし、バリアフリー社会の実現を県民等が自らの課題と認識して、主体的なまちづくりを進めることを主眼としているため、罰則は設けず、届出に係る指導助言による事業者の自主的対応を期待しつつ、勧告・公表という行政指導的手法を取っている。

なお、条例上の「高齢者等」の範囲は、高齢者、心身障害者、病弱者、傷病者、妊婦、乳児を連れた女性等の心身機能の低下した者である。

b 公共車両のバリアフリー化

鉄道、バス事業者等の所有する公共車両について、高齢者等が安全快適に利用できるようにする努力義務を課した。

c 住宅の整備

住宅を所有する県民及び住宅を供給する事業者に対し、安全かつ快適に利用できるようにする住宅の整備の努力義務を課した。

d 面的整備の促進

市街地再開発事業等の実施の機会を捉えて面的整備を推進することとした。

e 福祉教育・普及啓発の推進

福祉のまちづくりの理念の浸透を図るため、学校等において高齢者等に対する理解と思いやりのある児童生徒を育成するとともに、ボランティア活動の実践的な取り組みを広げていくこと、啓発資料を作成し、様々な機会を通じて普及啓発を行うこととした。

(ウ) 助成事業

条例の施行とともに福祉のまちづくりを進めるために県が講じた財政支援等の事業

は以下のとおりである。

a 鉄道駅舎へのエレベータ等の設置補助事業

民間事業者が行う1日5,000人以上の乗降客がある駅の駅舎へのエレベータ、エスカレータ、スロープ等の設置費用の一部を補助する事業である。

b ノンステップバス等導入補助事業

民間事業者が行うノンステップバス、リフト付バス及び低床バスの導入費用の一部を補助する事業である。

c 住宅助成事業

高齢者及び障害者等が可能な限り安定・自立した生活を送るために行う住宅改造に対する助成事業である。

d 福祉のまちづくり重点地区整備計画策定費補助事業

利用度の高い駅舎、官公庁等が集積している地区については、市町が福祉のまちづくり重点地区に指定し、県、市町及び事業者が連携して建築物、公共交通機関、道路、公園等の一体的な整備を行うこととし、福祉のまちづくり重点地区整備計画を策定する市町に対し、計画策定に要する費用の一部を補助する事業である。

重点地区の指定は、市街地再開発事業等の地区に限定せず、利用度の高い駅舎、官公庁等が集積し、市町の他の施策と相まって面的整備を推進すべき地区を指定することとしているため、市町の判断による面的整備が可能となっている。

(イ) その他の取組

a 福祉のまちづくり賞による表彰

模範となる施設及び地域活動を顕彰し、自主的な取組を促進するため、福祉のまちづくりに功績のあった団体や個人を表彰している。

b 県立施設の整備

民間等に範を示し、民間等の施設の整備を促進するため、自ら県立施設のバリアフリー整備を計画的に実施した。

c 兵庫県立福祉のまちづくり工学研究所の設置

福祉のまちづくりを先導する実践的な研究開発等支援を行うため、兵庫県立福祉のまちづくり工学研究所を設置した。

(オ) まとめ

このような条例制定は全国に先駆けたものであり、合わせて条例の目的を達成するために様々な事業を総合的に推進しようとした姿勢は、福祉先進県として評価できるものであった。

条例上配慮の対象となる者は、高齢者、障害者等広く心身機能の低下した者であるが、条例制定時においては当時の社会情勢を考慮し、特定施設整備基準（義務付け）については、対応が早急に望まれる車いす使用者を想定した整備の推進を主眼として定められた。

その後、ハートビル法の施行を契機として特定施設整備基準の引上げに係る規則改正（H7）を行い、対象施設の拡大、視覚障害者誘導用のブロックの設置個所の拡大、音声による視覚障害者誘導用の装置の設置基準の創設を行った。

イ 高齢者福祉サービス

(7) 高齢者福祉サービスの状況

昭和45年には高齢化率が7%となりWHOのいう「高齢化社会」に突入。高度経済成長期の真只中でもあり、国は経済政策の一環として「社会福祉施設緊急整備5ヵ年計画」を策定し、昭和46年から実施、特養の建設ラッシュとなった。昭和40年代後半から50年代にかけては、在宅福祉サービスの整備が進められるとともに、昭和57年には老人保健法が制定された。

平成元年には市町における在宅福祉対策の緊急整備、寝たきり高齢者のゼロ作戦、

高齢者のための総合的な福祉施設の整備などを目指すゴールドプランが国において策定された。翌、平成2年には社会福祉関係8法の改正等により、高齢者、障害者福祉はそれまでの施設収容サービスから、在宅福祉サービスを重視する方向が打ち出され、その中心的な役割は市町が担うこととなった。

ゴールドプランやその後の新ゴールドプラン（H6年）では、高齢者等が住み慣れた地域で暮らせるよう在宅福祉サービスを増加させ、必要な施設数を確保する具体的な目標が定められた。

（平成11年度までの整備目標数）

主 な 項 目	ゴールドプラン	新ゴールドプラン
（在宅福祉対策の緊急整備）		
ホームヘルパー	10万人	17万人
ショートステイ	5万床	6万床
デイサービスセンター	1万カ所	1万7千カ所
（施設の緊急整備）		
特別養護老人ホーム	24万床	29万床
老人保健施設	28万床	28万床

震災前の兵庫県においても福祉サービスの整備に努めていたが、ホームヘルプサービス、デイサービスの利用状況、特別養護老人ホームなどの施設数からみて全国平均に比べ多い状況ではなかった。

（在宅福祉サービス及び施設の状況）

区 分	平成5年度		平成6年度		平成11年度	
	兵庫県	全国	兵庫県	全国	兵庫県	全国
ホームヘルプサービス （100人当たり年間利用日）	64.9	74.2	75.8	83.7	219.9	201.3
デイサービス （100人当たり年間利用日）	64.2	74.2	76.4	91.6	189.9	261.4
ショートステイ （100人当たり年間利用日）	23.6	20.6	35.9	26.4	63.6	51.1
特別養護老人ホーム定員率 （定員÷高齢者数）	1.0	1.2	1.0	1.2	1.4	1.4
老人保健施設定員率 （定員÷高齢者数）	0.4	0.5	0.5	0.6	0.9	1.1

〔（財）長寿社会開発センター老人福祉マップ〕

（4）福祉施設サービス改善への取組事例

昭和38年の老人福祉法の制定により、特別養護老人ホームは急速に増加していくが、運営については長年の救貧的な考えから脱却できず、収容・雑居・管理的対応で良しとする状況にあった。昭和47年に厚生省（当時）が「収容の場から生活の場へ」と、その転換を促したものの抜本的な改善には至らず推移してきた。

そのような中でも、施設利用者の人権や人間性に配慮した生活の場を確保する施設サービスを目指す動きが一部ではあるが全国で始まっており、被災地となる尼崎市の社会福祉法人尼崎老人福祉会においても取り組まれた。

- a 昭和58年に尼崎市で初めて開設された特別養護老人ホーム「喜楽苑」では、①人権や人間性の尊重②地域との交流に重点をおいたサービス提供への取組が進められ

た。

(a) 人権や人間性の尊重の具体化としてまず言葉使いの改善に取り組んだ。

一般社会の常識を特養でも常識とするために、職員にとって人生の大先輩である入居者・利用者には、命令形ではなく尊敬語、謙譲語を、また何かをしてもらいたいときには依頼形の言葉を使うよう徹底させた。命令形でなく依頼形の言葉は、入居者が自分の意志が反映でき、自己決定ができる。日々の生活の中で、このようなことが人間の尊厳を守る取組として重要であるという考え方である。また、たとえ4床室であっても、プライバシーを徹底して守る。特にオムツ交換時は、絶対に人に見せない。人間洗浄機のようなストレッチャー型の浴槽の使用をできるだけ避ける。入居者の自己決定を尊重し、これまでの生活の継続である生活家具の持ち込み、お酒やタバコ、外泊や外出、外食や買い物なども自由とした。夜の居酒屋にも繰り出す。ふるさと訪問などの旅行にも出かけるなど、人間として当たり前の生活を重視した。

(b) また、地域の老人会や趣味の会にも加入する。痴呆症の人の徘徊は、「外出、散歩」と受け止め、自由に出てもらい、そっと見守るという実践を行った。そのために入居者の家族会の理解と地域のボランティアの協力、地域住民の支援など関係者との連帯を進めた。地域15団体、2万人の「あまがさき地域福祉推進協議会」も組織され、施設の社会化を施設機能の地域開放のみに止めず、入居者・職員・家族ともに地域の住民として活動し、地域諸課題の解決、例えばポストの増設や通学路の変更のための署名などにも参画している。

b 平成4年に朝来郡生野町に開設された「いくの喜楽苑」では、ハード面から人間らしい生活を保障するための生活空間づくりを行った。

居住エリアを3つに分散したいわゆるユニット化と完全個室ではないが、2人、4人部屋をやや広くとり、カーテンの部分を木の引き戸で完全に仕切る全室準個室化を実現した。平成15年度から厚生労働省が新しく建設する特養は個室・ユニット化で建設するよう、その制度化に踏み切ったが、10年以上も早く原初の形とは言え、個室・ユニット化を実現した。

個室化により入居者の自立への意欲が高まり、痴呆症の人たちが穏やかに過ごすようになり、問題行動が減少したという成果もあがり、その有効性が明らかになった。

(2) 震災直後の状況

阪神・淡路大震災は、我が国が高齢化社会（高齢化率7%以上昭和45年）から高齢社会（同14%以上平成6年）に移行した翌年に発生し、独居世帯高齢者の多い都市部を直撃した初の大震災であった。

このため、通常の日常生活においても、身体的な機能低下などにより生活環境にバリアのある高齢者や障害者の多くに被害が集中した。

（平成7年の高齢化率等）

	兵庫県	全国
高齢化率	14.1%	14.2%
高齢者独居世帯率	17.0%	17.3%

[平成8年高齢社会白書]

震災前の福祉のまちづくりや福祉サービスは、ノーマライゼーション実現のために高齢者等の生活環境のバリアフリーを基本として進められてきたが、非常事態への備えは十分とは言えず、震災による生活環境の変化により高齢者等の生活環境に内在するバリアが鮮

明になった。あらためて、まちや生活環境のあり方を具体的に見直す契機となり、その後のまちづくりの方向が再確認された。

ア 移動のバリア（災害時のハード面のバリア）

道路や交通機関のダメージ、混乱等により、高齢者等の移動が困難となった。就寝中の被災のため高齢者等の車いすや補聴器、眼鏡や入れ歯など補助用具の損壊、紛失等により、住まいからの移動が困難となるケースや停電によるエレベータの停止により移動が制約されたケースも多発した。視覚障害者は道路の損壊等により、自己が描く地図がなくなり避難所である小学校へ移動ができなかった。また、主要交通機関であるバス、電車が不通となり、内部障害者や高齢者は通院している医療機関への通院が困難となった。

また、その後の小学校等の避難所での生活においても、避難所は一人ひとりに必要な生活空間を確保するというより、一人でも多くの人を受け入れることが優先されがちであり、心身機能の低下した高齢者等は日常生活に用いているベッドや補助器具がないため、起きあがるのさえ大変な状況に置かれたケースもあった。特に、避難所施設の段差や車いすで利用できないトイレ、また、応急設置された仮設トイレ等のバリアがあることに苦しみ、心理的な要因を含めて安心・安全な暮らしが確保できず、避難所を退去せざるを得ないケースもあったことが報告されている。

災害時におけるハード面のバリアフリーの重要性が現実のものとして認識された。

特に避難所となる施設やそこで使用される仮設トイレ設備など緊急時の生活環境のバリアフリーへの配慮が求められる。

イ 情報のバリア

避難指示や警告、生活に必要な説明などの情報伝達が音声や文字表示の単一方法で提供され、また日本語のみの伝達であったことなどにより高齢者、障害者、外国人はどのように行動したらよいのか分からない状況であった。例えば、聴覚障害者は避難所である小学校において、救援物資の配給情報が校内放送により音声のみで伝えられたため、食料や水などの入手ができなかったり、自宅の損壊状況の判定調査員の説明が理解できないまま、一方的に判定が行われるなどの状況があったことが報告されている。

また、避難所での行政ニュースは掲示板によることが多く、視覚障害者は自律的な行動を行うための情報が得られなかった。

高齢者、障害者、外国人等に情報を起因とする要援護状態が発生したが、これは、迅速に大量の被災者の生活救援を行うことが重視され、多様な個性の存在を意識する余裕がなかったことが要因である。その背景には、日常的な画一性、効率性重視の姿勢が行政をはじめ一般的な傾向であったことが考えられる。

すべての人の自律的な行動を保障するためには、それに必要な情報が様々な個性に対応した多様な媒体で適時に提供されることが必要であり、その重要性が認識された。

ウ コミュニティや人の支え合いの重要性

瞬時にして街に大規模なダメージを与えた震災の混乱の中では、救命、救援活動の中核となる消防、警察などの行政対応はそのすべてに即応することが困難であった。そのような中で家具の下敷きになり、又は家屋にとじ込められている高齢者等を近隣住民が救出したケースが障害者団体などから多く報告されている。日本盲人連合会の調査では、一人暮らしの視覚障害者のうち、約50%が近所の人案内で避難し、また、避難所で支援をしてくれた人も、近所の人50%となっており、最も多い。

また、普段からボランティアの支援を受けている障害者が当該ボランティアにより救出されたり、全国から駆けつけた多くのボランティアが移動のバリアや情報のバリアに苦しんでいた高齢者等を救ったケースも多く見られた。

このように、公的支援以外にコミュニティや支え合いの心が、生活環境のバリアをカバーする大きな力となることが確認された。

全国社会福祉協議会による「災害時の障害者援護に関する検討委員会」による報告でも、このような経験を踏まえて、特に近隣づきあいが希薄となりがちな都市部においては、障害者による近隣社会への積極的な存在アピールと、地域住民の障害体験などによる具体的な近隣障害者の理解が重要であることが指摘されている。

このように震災の発生により、誰もが安心して人間らしい生活を送れるまちづくりには、自律的な移動が可能な施設のバリアフリーと、思いやりの心や人の支え合いがある豊かな人間関係が不可欠であることが認識された。すなわち、福祉のまちづくり条例が目標としているまちづくりが必要であることが再確認されたわけである。また、そのために必要となる生活環境の整備には、適切な情報提供が重要であるとの教訓を得た。

3. 復興過程における取組

(1) 初動期（H7. 1～H7. 3）

ア 情報面の対応

行政の福祉部門は、救援物資受配等の既存制度内での対応に追われ、災害により発生した多様な福祉ニーズへの初期対応が十分できなかった。

その後、多くの障害者、高齢者等関係団体やボランティアの協力を得ながら、ニーズの態様や所在情報を把握するため、県による避難所緊急パトロールや要援護者生活状況ローラー作戦が行われた。徐々に個別ニーズへの対応が図られ、報道機関やボランティアの協力を得ることにより避難所での文字放送、外国人県民特別相談窓口の設置などの情報対応も行われていった。

イ 福祉施設と非常時の福祉サービス

被災した県下の福祉施設 803 施設のうち全壊、半壊は、合わせて 27 施設である。大部分が保育所などの児童施設（20 施設）となっており高齢者、身体障害者施設の合計 144 施設に限ると全壊は 1 施設、半壊は 2 施設と驚くほど少なく、部分的な施設損壊やライフライン停止などの機能不全はあったものの人的対応は可能であった。鉄筋コンクリートでの建設が義務付けされていたことや、低層であったこと、1981 年以降の新耐震基準以降に建てられた建物が多かったのが幸いしたと思える。

社会福祉施設等被災状況

区分	全 県 施設数	被 災 施設数	人的被害(施設内)		人的被害(施設外)		施 設 被 害		
			死亡者	負傷者	死亡者	負傷者	全 壊	半 壊	その他
生保	8	7	0	2	0	0	1	1	5
老人	405	122	0	8	1	1	1	1	120
身障	43	23	0	0	2	1	0	1	22
精薄	102	39	0	0	3	2	0	0	39
児童	1,083	553	5	0	36	42	8	12	533
その他	170	59	0	0	1	0	2	0	57
計	1,811	803	5	10	43	46	12	15	776

[平成 7 年 3 月 2 1 日現在：兵庫県福祉部調]

このため、以下のような支援活動が行なわれた。

(7) 重度障害児者通園施設（社会福祉協議会報告書、「青葉園」の活動）

震災発生当日、職員がバイクや自転車で通所者宅を回り、安否状況を確認し、施設を家屋倒壊者等の緊急避難所とした。日頃から交流のある関係団体からの物資等の支援を受け、在宅者に対する物資や常備薬などの配給とともに、訪問活動を行った。

(4) 高齢者施設（兵庫県老人施設連盟の活動）

県下の老人ホームの多くは、被災後ただちに県老施連の現地救援対策本部のもと、その機能とノウハウを最大限に活用し、目を見はる地域支援活動を展開した。

- a 被災地外の施設では県下ブロック毎に救援物資を集め、1月19日から援助物資が次々に阪神間の被災施設に届けられ、全県的支援が始まった。
- b 1月24日、県老施連はあげて被災した在宅の要援護高齢者を県下の老人ホームで受け入れることを決定。近隣県も含む県下の特養等に緊急入所した被災高齢者の数は、その年の3月23日に累計2,226人にもなった。
- c 近隣住民300人の避難所になった施設、介護支援チームにより避難所支援にあたった施設、献身的に救援物資の受配を受けもった施設、職員派遣や物資・義援金で支えた施設と多方面にわたる活動であった。

被災高齢者緊急保護者数(人)

日 付	実 入 所 者 数		
	県内	県外	計
H7. 1. 24(火)	530	39	569
1. 31(火)	1,056	121	1,177
2. 28(火)	1,676	331	2,007
3. 22(水)	1,824	399	2,223
3. 31(金)	1,340	283	1,623
4. 30(日)	1,083	109	1,192

[兵庫県 福祉部調]

- d 兵庫県保険医協会の調査では老人ホームに緊急保護された要介護高齢者の死亡率は2.4%とされており、二次災害の防止の効果により、他のケース(神戸協同病院調べ12%)に比べて低かったことが指摘されている。

このように福祉施設は、バリアフリー設備と専門的ケアが行える人材を備えているため、被災高齢者・障害者等の緊急保護施設としては非常に優れていることを実証した。また、非常時の福祉活動拠点に適していることも実証された。日常から地域で身近な福祉サービス施設として親しまれ、緊急のときに頼りになる施設として認識されていることが重要であると考えられる。

(2) 復旧期 (H7. 4～H9)

ア 応急仮設住宅(住まい)の取組

(7) 仮設住宅のバリア

被災者の当面の住まいを確保する応急仮設住宅の建設が急ピッチで進められ、総数約4万8千戸が設置された。高齢者等の入居が優先されたため、比較的早い段階で高齢者等は生活の場が確保できたが、当初の標準仕様の仮設住宅には段差等のバリアが存在した。

また、住み慣れたまちから離れた仮設住宅に入居した高齢者等に孤独感等心の問題が発生した。

a 施設面での対応

入居者からの住宅改善要望が寄せられ、すきま風、暑さ、騒音対策に加え、高齢者等が入居した仮設住宅のスロープや手すり設置の追加工事が行われた。また、兵庫県立福祉のまちづくり工学研究所では、入居者とともに仮設住宅を調査し、仮設住宅に踏み台、階段、スロープや手すりの設置等のバリアフリー対策を入居者自らの手で実施できるマニュアルを作成し、配布した。

b 心への対応や相談制度

平成7年6月16日から、住戸100戸以上の団地に1カ所、「ふれあいセンター」が設置され、高齢者等への支援、コミュニティ形成やボランティア活動の拠点として活用された。利用者の評価が高いため、その後設置基準が緩和され、50戸以上の団地が対象になるよう改められたことから、最大時で232カ所のセンターが設置された。運営は入居者やボランティアの自主組織に委ねられ、運営費の一定額が助成された。活動内容は、ふれあい喫茶、カラオケクラブ、季節行事の実施、行政や関係機関との打ち合せ等である。

また、平成8年1月10日に応急仮設住宅巡回相談制度が発足し、45名の巡回相談員が配置された。保健婦又は看護婦1名、福祉業務及び行政経験者から各1名の3名チームで応急仮設住宅を巡回し、健康、福祉、住宅、雇用、生活全般についての巡回相談が実施された。

さらに、平成8年8月1日から「生活支援アドバイザー」が配置され、被災者の生活相談や情報提供、助言などの支援が行われた。

(4) 施設と福祉サービスの一体的提供

平成7年4月1日、芦屋市で「高齢者・障害者地域型仮設住宅ーグループホームケア事業型ー（以下、「地域型仮設住宅」という。）」がスタートした。避難所生活で介助や特別な支援を必要とした高齢者等については、通常の応急仮設住宅ではなく、被災者の生活地近隣に専用の仮設住宅を設置し、24時間の見守りや生活支援に当たるケア付仮設住宅である。

災害救助法に基づく応急仮設住宅ではあるが、避難所で介護等の支援に当たった施設当事者がスウェーデンのグループホームをモデルに行政に提案する形で実現した日本で初めての試みであった。

その後、阪神間の尼崎市、西宮市、宝塚市にも広がり順次設置されたが、神戸市においては昼間のみ「地域型仮設住宅」に常駐する生活支援員(LSA:LifeSupportAdviser)が、入居者の生活を側面的にサポートする「生活援助員派遣事業型」の仮設住宅が設置された。これらの2つのタイプが地域型仮設住宅と呼ばれている。

地域型仮設住宅は、兵庫県社会福祉協議会が実施した「地域型仮設住宅入居者の生活実態調査報告」（平成10年3月）から高齢者等の仮設住宅での生活に有効なだけでなく、今後の福祉サービスのあり方に影響を与える成果が得られたと評価されている。このため兵庫県下で実践されたグループホームケア事業型（神戸市の派遣事業型を除く）について詳述する。

a 建物の概要

地域型仮設住宅は、芦屋、西宮、尼崎、宝塚市の13カ所に合計294戸設置された。1棟10～14戸が1ユニットを構成し、各々の世帯に専用の住戸を保障し、ユニット毎に共有スペースがある。平屋建てと2階建があり、住戸には、原則、トイレと洗面台と押し入れが設けられ、占有面積は6帖タイプで約13㎡～16㎡、4.5帖タイプで約10㎡である。共有スペースは、キッチン、リビングダイニング、浴室及びこれらと各住戸をつなぐ共用廊下により構成され、24時間常駐するLSAの執務室兼宿直室が1棟につき1室設けられていた。

建物の外部からの出入り口にはスロープが設けられ、玄関部分の靴脱ぎスペースの段差が解消されていた。また、棟内の居室、トイレや浴室の出入り口の段差もなくし、廊下、トイレや浴室に手すりが設けられているなど、基本的にバリアフリー仕様であった。

b 運営の概要

1棟につき最低1人のLSAが24時間体制で常駐し、入居者のニーズにきめ細かく対応した。援助員は昼・夜の2交代ないしは3交代の勤務であった。具体的なサービスの内容は、運営を受託する社会福祉法人等によって若干の差はあるが、以下の

とおりである。

- (a) 居室の掃除、洗濯、買物代行または付添い、調理と調理援助などの家事援助。
- (b) 食事・入浴介助、通院介助、少数例ではあるが失禁対応、散歩などの付添い、精神障害・痴呆症などの入居者へのセラピー、入居者の話し相手などの介護的援助。
- (c) 健康問題や生活上のさまざまな問題・不安に関する相談、調整、手続き代行などの相談業務。
- (d) 個別の外出・外食の同伴、グループでの買物・食事、四季の行事、日帰り旅行・一泊旅行など、生活の活性化をめざすアクティビティサービス。
- (e) 建物の保守、共用スペース・外溝などの清掃と環境整備などの管理業務等。

c 入居者の概要

[平成8年10月～11月：兵庫県社会福祉協議会「高齢者協同居住型集合住宅研究委員会」の172世帯の調査より]

(a) 年齢・性別

75歳以上の後期高齢者が全体の半数以上の106人(57.3%)を占めており、65歳以上では全体の87.6%、それ以外が65歳未満で何らかの障害をもつ者である。男性、女性の比は、1:2である。

(b) 家族構成

震災前からの単身世帯者が全体の75%で、震災により同居できなくなった人を合わせ単身世帯が93.0%、それ以外は高齢夫婦世帯等であった。

(c) 健康状態、身体状況

身体のどこかに不調があり通院している者が74.1%に達している。

また、震災前に何らかのケアサービスを受けていた者は16.1%であるが、地域型仮設住宅に入居してからは、気軽に常駐スタッフにサービスを頼めることもあり、全体の77.4%が何らかのサービスを受けている。

d 地域型仮設住宅の成果

- (a) 24時間体制でのスタッフが身近に「存在」したことの安心感。
- (b) 多様な生活援助サービスが、24時間いつでも必要なときに利用できる「即応性」と「総合性」、さらには「継続性」の確保。
- (c) 1棟に1人というマンパワーの限界はあるものの、福祉・保健の専門職によるチームで構成されているため、サービスの総合検討といった、いわゆるケアマネジメントが可能となった。
- (d) 専門職チームによる24時間の見守りがあるため、心身の異変をすばやくキャッチできる予防的対応を可能とした。
- (e) 個室の保障をベースにしたゆるやかな共同生活形態は、単に入居者の孤独感を開放するだけでなく、入居者相互の人間関係が形づくられる中での適度な緊張関係が存在し、トラブルも当然発生するものの、社会性の維持、生活意欲の向上などの積極的変化がみられた。
- (f) スタッフによるグループホーム的な生活支援の中で醸成されてくる入居者自身の自治・共生意識の高揚がみられた。

e 総合的な在宅サービスの提供

芦屋市福祉公社からの毎夕食の配食サービス、ホームヘルパーの派遣、医師の往診や保健婦の訪問、市のケースワーカーとスタッフとの緊密なコミュニケーションなど、医療や在宅福祉サービス等を積極的に導入し、デイサービスセンターへ通う人も多かった。LSAは市レベルでの高齢者サービス調整チームのケース検討会議にも出席し、精神保健関係の会合や研修にも参加していた。市レベルで要援護高齢者・障害者のケアマネジメントが短時間のうちに実現し、必要に応じて医療・保健・福

社のサービスを提供し成果をあげた。

f 入居者の評価

(a) 入居者の評価は高く、全体の 70.7%の人が現在の生活に満足しており、生活上の不満の多い一般の応急仮設住宅とは状況が異なっている。回答者の年齢が高くなればなるほど、満足している人の割合が高くなっており、75 歳以上では実に 80%の者が満足と答えている。後期高齢者になるほど、ケアサービスの付加された住まいを必要としていることがよくわかる結果である。

具体的に、生活のどのような部分を評価しているのかをみると、「常駐スタッフが親切に対応してくれる」78.1%、「24 時間常駐してくれるのが安心」68.9%の二つがとびぬけて高くなっている。また、「住民同士が仲良し」が 41.5%と次いで高くなっており、24 時間体制のサービスの安心感と住民同士が声をかけあったり助け合う共同での住まい方を最も評価している。

(b) 今後、現在と同じ様な形式の恒久的な住宅ができるとしたら入居を希望するかについては、120 世帯(68.6%)の人が、是非入居したいと答えている。

(c) さらに、恒久的な地域型仮設住宅ができるとしたら、サービスや空間がどのようにあって欲しいかについて聞いた。サービスに関しては、今の仮設とほぼ同じ様に、24 時間体制でスタッフが常駐し、必要に応じて日常生活の援助が受けられることを望んでいる。さらに、医師、看護師の訪問に対する期待も強い。

(d) 今後の居住場所の希望としては、公営住宅を希望するものが全体の 60.9%に達している。現在、何らかのサービスを受けながら生活しているにもかかわらず、老人ホームを希望すると答えたものは、5.2%にとどまっている。これは、プライバシーもなく、管理的な生活を余儀なくされる入所施設より、サービスは薄くても住宅としての居住機能が確保されている住まいを望んでいることを示している。

g スタッフの評価

LSA にとっても特別養護老人ホーム等で食事、入浴、排泄などに追われる業務とは大きく異なり、家庭的雰囲気の中で少人数の入居者を援助するという初めての経験を通して、新たな福祉のあり方へ目を開くことになった。ある中堅の援助員は「福祉系大学を卒業して 17 年になるが、これほど仕事が楽しいと思ったことは、これまでなかった」と述懐している。

また、地域型仮設住宅の支援活動に参加した県下老人ホーム職員も「ゆったりと時間が流れる中で、個々の入居者と深く心が結ばれる会話やお世話をすることで高齢者への尊敬の念が自然に生まれた。このようなケアが本当のケアだとわかった」という感想を寄せている。生活者としての高齢者への援助は、多面的・総合的な力を必要とし、福祉職員としての真の専門性が磨かれる。また、地域と深い関わりをもち、異分野の人たちとも連携する中で人間としても成長していく。福祉マンパワーの質の向上が喧伝されるなか、貴重な学習の効果をあげたと言えよう。

h 様々な入居者と、家族・地域のインフォーマルなケアの高揚

地域型仮設住宅には、年齢や障害が異なる高齢者や障害者が生活しているため、予想しない入居者間のインフォーマルなケアが日常生活の中で展開され、これまでの年齢別、障害種別のケアのあり方を再考させるものとなった。

(a) 精神障害の 50 歳代の女性が、90 歳代の高齢者と共用スペースでテレビを愉しみ、談笑の時間を長く持つことにより、不安感が次第に消滅し、主治医が驚くほどの改善がみられた。

(b) 身体障害の 60 歳代の男性、70 歳代の女性が、洗濯や買物、調理などで思うように動けず困っているとき、精神障害の女性が常に援助した。

(c) 比較的心身状況が良好で元気な 80 歳代の男性が、痴呆症の 90 歳代の女性や 80 歳代の男性の散歩の付添いを自発的に行ってくれた。

- (d) 30歳代の脳性麻痺の青年と高齢者の団欒風景が見られた。また高齢者による青年への生活援助が展開された。
 - (e) 風邪など病気の際の見舞いや援助、死亡した際の葬儀への参列など。
 - (f) 地域の独居高齢者等がしばしば訪れ、共に団欒を楽しみ、相互に支え合う生活があった。
 - (g) 市街地に設置された「地域型」であるため、家族や知人・友人の訪問も多く精神的な安定をもたらした。
 - (h) 共用スペースを利用して、手づくりの昼食を提供する「ランチグループ」ボランティア、家事援助、話し相手、入浴介助、行事の手伝いなど多彩な支援を展開する「日赤ボランティア」など、多くのボランティアに助けられた。
- このように、住み慣れた地域で、バリアフリー仕様の住まいがあり、適切なサービスと人の交流や支え合いのある生活は、高齢者等の自律的で生きがいのある生活につながることを実証された。全国初のケア付き仮設住宅の試みは、全国的に注目され、以降の高齢者等の新たな住まいのあり方に影響を与えた。

イ 福祉のまちづくり

(7) 復興住宅のバリアフリー仕様化

避難所や応急仮設住宅では、障害者等の生活は大きく制限され、改めて住まいのバリアフリー化の必要性が認識された。平成7年6月に策定した「ひょうご住宅復興3か年計画」でも、高齢者仕様の標準化に向けての検討が行われ、その後、大量に供給される復興公営住宅は、高齢者等に配慮した仕様にするにとされた。

(公営復興住宅の主な仕様)

- a トイレ、玄関、浴室、階段への手すりの設置、住宅内段差の解消
- b 1階共用部分へのスロープの設置
- c 緊急時コールボタンの設置
- d 高齢者対応型浴室ユニットの採用
- e 3階建て以上にエレベータ設置

(4) 福祉のまちづくり条例等の改正

(条例：平成8年3月27日公布、平成9年4月1日施行。規則：平成8年6月28日公布、平成9年4月1日施行)

住まい、生活関連施設、公共交通機関等のバリアフリー化を一層進めることができるよう平成8年3月に条例を同年6月に規則を改正した。

a 高齢者等が安心して生活できる地域社会の形成に係る規定の追加

阪神・淡路大震災においては、避難所となった学校、地域集会所等が近隣住民の助け合いの場となり、地域社会における県民相互の交流の拠点の重要性が改めて認識されるとともに、高齢者等の災害時に要援護者となりやすい人に対する保健医療サービス及び福祉サービスの供給体制のあり方が問われることとなった。そこで県民及び事業者の責務に高齢者等が安心して生活できる地域社会の形成に努める旨を規定するとともに、福祉のまちづくりの総合的推進として、県及び市町が地域社会における県民相互の交流及び連帯の促進並びに高齢者等の健康及び福祉の増進に関する拠点（いわゆる地域安心拠点）の体系的な整備を通じて、福祉のまちづくりを推進するよう努める旨を規定した。

b 住宅整備基準の設定、鉄道駅舎等のエレベータ設置義務化等

(a) 住宅の整備については、新たに住宅整備基準を設け、これに適合するようになる旨の整備努力義務に変更した。

住宅整備については、これまで抽象的な努力義務であったが、全国ではじめて住宅内部の段差解消や通路幅の確保などの具体的な整備基準を示し、これに適合する整備に努めることを求めることとした。

(b) 特定施設に該当しない一定の共同住宅の建築等の届出、その内容の変更の届出、届出者に対する指導・助言・国等に関する特例及び報告の徴収等の規定を新設した。

(c) 病院、百貨店等の用途面積 300 平方メートル以上の建築物を対象とする公益的施設の範囲を拡大し、用途面積 100 平方メートル以上の建築物を対象とする等その対象範囲を拡大した。

医療機関やスーパーマーケットなどの利便施設は、生活地域に存在するより小規模なものについてもバリアフリー化のニーズが高いため拡充した。

(d) 鉄道の駅等のエレベータ設置努力義務を設置義務に強化した。

鉄道駅舎のエレベータ設置のニーズが高いため義務を強化したものであるが、復興期において県下の駅舎のバリアフリー化は着実に促進されることになる。

c 条例の施行状況

復旧期は 1 年当たり 972 件（全県データ）の特定施設の届出等があり、震災前の 1 年 6 ヶ月の 1 年当たりの 557 件に比べ 174% となっている。これは、条例の普及とともに復興に備える新築により件数が増加したものと考えられる。

d 財政的支援事業の進捗

(a) 鉄道駅舎へのエレベータ等の設置補助事業

震災により寸断した鉄軌道の復旧は平成 7 年 8 月であったが、多くの駅舎も応急の復旧により使用し、阪急電鉄伊丹駅や神戸高速鉄道大開駅の再建など復興にはなお期間を要し、この時期には完成に至らなかった。

鉄道駅舎のエレベータ設置補助についてみると、この期間の被災地における整備件数は、1 年当たり 4.7 駅、9.7 基で、震災前の 1 年当たり 5.5 駅、8 基と比較して、あまり進んでいない状況であった。

駅舎の補修やリニューアルにあわせて行われるものが多く、バリアフリー化だけのために実施されるものは少なかった。

(b) 人生 80 年いきいき住宅助成事業

バリアフリー住宅ストックの促進策として、平成 7 年度に「人生 80 年いきいき住宅助成事業」を創設し、高齢者・身体障害者等が行う既存住宅の改造及び高齢者・身体障害者との同居を前提とした増改築費用の一部を補助することとした。これにより、被災者が住宅を補修する際に、あわせてバリアフリー改造を行うよう誘導した。

なお、平成 5 年に創設された高齢者及び障害者に配慮した住宅改造助成事業は本事業の住宅改造・特別型に拡充合併することとした。

この期間の助成件数は、1 年当たり 1,188 件（全県データ）で、震災前の 1 年当たりの件数の 470% と大幅な増加となっている。

(c) 福祉のまちづくり重点地区民間施設改修費補助事業

福祉のまちづくり重点地区内の既存の特定施設のうち、従業員規模・資本金規模が一定の基準以下の企業等の所管に係るものの改修費用の 2 分の 1 を市町が補助した場合に、当該補助費用の 2 分の 1 を県が補助する事業である。

重点地区内における民間施設のバリアフリー化の促進を図るため、平成 9 年度から事業を開始し、平成 15 年度までの補助実績は、24 市町 41 施設である。

なお、高齢者、障害者等のニーズの多様化に対応し、更なる一体的なバリアフリー整備を推進するため、平成 16 年度からは、補助対象の施設を重点地区内の施設に限定しないこととしている。

(d) 震災復興のための面的整備事業実施状況

平成 10 年度末の震災復興の面的整備の施行状況は、復興区画整理事業の仮換地指定率が 28%、復興市街地再開発事業の管理処分決定率が 39% となっている。

(3) 復興期（H10～H16）

ア 福祉のまちづくり

(7) 人間サイズのまちづくり

本格的な復興期を迎え、これまでの経済効率優先、画一的なまちづくりの反省に立って、今後のまちづくりは、公益的施設、住宅等の整備（ハード面）と地域社会の形成（ソフト面）の両面から、概ね小学校区程度の区域的広がりの中で、地域住民一人ひとりの人間の視点に立って行われる必要があることが認識された。

このため、地域住民が安全に安心して暮らし、地域への愛情をはぐくむことのできる魅力あるまちづくりを、地域住民の信頼と協働によって行われる「人間サイズのまちづくり」を基本方針として定めた「まちづくり基本条例」が平成11年に制定された。

まちづくり基本条例は、安全なまちづくり、安心なまちづくり及び魅力あるまちづくりを3本柱としており、バリアフリーのまちづくり、地域安心拠点づくり（連帯のまちづくり）については、この3本柱に含まれることとなった。

(4) 阪急伊丹駅及び駅前広場整備事業

阪神・淡路大震災で駅舎が倒壊した阪急伊丹駅では、駅前広場の復興整備とともに、ユニバーサルデザインによる整備が行われ、伊丹市が平成11年11月に事業者となった駅前広場整備事業が平成12年11月に完成した。

この整備事業では、徹底したバリアフリー化が図られるとともに、誰にでも快適なアメニティ空間の確保を追求した人間的なハード整備が追求された。また、整備の手法や過程そのものが地域住民と行政等の協働作業であり、人間サイズのまちづくりにふさわしいものであった。

具体的には、モデル事業としての財政的支援者である交通エコロジー・モビリティ財団、事業者である阪急電鉄、行政機関としての県及び伊丹市（駅前広場整備は事業者）、専門家、コンサルタント、利用当事者である障害者等が参加し、それぞれの立場を踏まえつつ、利用当事者の意見をできる限り尊重して討議と調整を重ねて実施した。

このような誰にも優しいデザインの施設整備、多くの人の異なる意見を調整した推進手法はまさにユニバーサルデザインの先駆的事例であった。

a 整備の概要

- (a) 5階建ての駅ビルと一体となった整備であり、エレベータ、エスカレータ、階段の縦移動の主動線がわかりやすく設置されている。
- (b) エレベータも当時としては大型である21人乗りが2基配備され、委員会での話し合いの結果、設計段階でエレベータの位置が大きく変更されるという通常では考えられない変更が行われている。
- (c) トイレについては、利用者の意見が詳細に採り入れられ、ベビーキープや授乳室なども設けられている。
- (d) 案内装置は、磁気シール自動感応式音声ガイドシステムが採用されている。
- (e) 総合案内板にはインターフォンを設け、福祉団体のボランティアとつながるようになっており、物理的なバリアフリーだけでなく、人的なソフト面の対応と調和した形での運用が考慮されている。
- (f) また、緊急時の安全面を考慮し、ホームから車いすでも緊急避難できるスロープが設置されている。

b 当事者の参画

前述のように「阪急伊丹駅アメニティターミナル整備検討委員会」には障害者等利用当事者が参加した。なお、駅前広場については「阪急伊丹駅内外歩行者快適化検討委員会」が設置された。委員会に参画した障害者の委員は、自ら他の様々な個性の障害者にアンケートを実施し、また先進事例を調査するなど積極的な活動を展開した。これに基づき委員会に意見提示を行ったり、各委員に障害疑似体験実施も

提言するなど、利用当事者としての自らの役割を認識し、責任を持った対応を行い、重要な役割を果たした。

委員会は、設計段階のほか工事段階においても使いやすさの調査を行い、設計変更を重ねるとともに、工事完了後も事後評価を行うなど、まさに参画と協働の取り組みが行われた。

(ウ) 福祉のまちづくり条例等の改正

(条例：平成 14 年 3 月 27 日公布、平成 14 年 10 月 1 日施行、規則：平成 14 年 6 月 14 日公布、平成 14 年 10 月 1 日施行)

より広範囲でより高水準なバリアフリー化を求める社会的要請が高まっており、身近な施設をできるだけ多くの人々が利用しやすいよう施設の整備を進め、福祉のまちづくりを一層推進するために平成 14 年 3 月に条例を、同年 6 月に規則を改正した。

a 小規模購買施設等の施設の整備に係る規定の追加

小規模購買施設等の施設の定義、小規模購買施設等整備基準、小規模購買施設等の施設の届出等について新たに規定した。

b 高齢者等の利用に配慮した誘導又は案内の設備に係る基準の拡充等

一定規模の施設に対して情報提供設備として誘導案内設備（乗降場の文字等及び音声による車輛接近警告設備等）の設置などのソフト面の充実、おむつ交換台や授乳室の設置等が義務付けられるなど、次のとおり、より多くの個性に対応した整備基準の充実を図った。

(a) 用途面積 100 平方メートル未満の医療施設、用途面積 100 平方メートル以上の施設所及びすべての自動車教習所を公益的施設に追加した。

(b) 戸数 21 戸以上 50 戸以下の共同住宅を共同住宅等の施設に追加した。

(c) 学校施設などエレベータ設置対象施設の拡大を図るとともに、おむつ交換台、集団補聴設備、案内標識、授乳室等の基準を追加する等特定施設整備基準を強化した。

(d) 交通バリアフリー法の施行に伴う公共の交通機関の施設に適用される特定施設整備基準についての規定を整備した。

(イ) 福祉のまちづくりの進展

a 県立施設の改修・整備

平成 5 年度の条例施行後に開始した県立施設の計画的な改修・整備は、平成 11 年度に完了し、7 年間で計 265 件の県立施設のバリアフリー化が行われた。

b 福祉のまちづくり条例の施行

平成 10 年から 12 年まで復興初期の届出件数は、1 年当たり 1,249 件（全県データ）となっており、復旧期に比較して 128%となっている。

復興後期の平成 13 年から 15 年までの届出件数は、1 年当たり 1,632 件（全県データ）となり、これは復興初期の 131%にあたる。社会的ニーズの高まりを背景に個別の建築活動における福祉のまちづくりの必要性が認識されてきたと考えられる。

c 助成事業

(a) 鉄道駅舎へのエレベータ等の設置補助事業

復興初期の鉄道駅舎のエレベータ設置は、1 年当たり 4.7 駅、9.3 基で、復旧期とほぼ同数であった。しかし、そのほとんどがバリアフリー化を主たる目的とした駅舎の改築であり、鉄道事業者による本格的な福祉のまちづくりが始まったと言える。

平成 13 年度から 15 年度までの被災地における鉄道駅舎のエレベータ設置は、1 年当たり 5.7 駅、11.7 基で、復興初期に比較して駅数で 121%、基数で 126%と大きく増加した。

内容的にもほとんどがバリアフリー化を主たる目的とした駅舎の改築であり、

交通バリアフリー法の施行が鉄道事業者による福祉のまちづくりの進行を後押ししていると考えられる。

(b) ノンステップバス等購入補助事業

平成10年度から12年度までの3年間で被災地では14台のノンステップバス等の購入補助実績があり、乗合バスのバリアフリー化が進み始めた。平成13年度から15年度までの期間のノンステップバス等の購入補助実績は52台となり、復興初期の371%となっている。かなりの速度でバリアフリー化が進んでいると言えよう。

(c) 人生80年いきいき住宅助成事業

平成12年に介護保険法が施行されたことに伴い、増改築・特別型について介護保険制度と併用して適用する旨の制度改正を行った。

復興初期の助成件数は、1年当たり2,159件（全県データ）で、復旧期の1年当たりの件数の182%となっている。

平成14年度には、共同住宅（分譲）共用型を創設し、分譲マンションの共用部分（エレベーターを除く）のバリアフリー化の支援をすることとした。

平成13年度から15年度までの助成件数は、1年当たり2,758件（全県データ）で、復興初期の1年当たりの件数の128%となっている。

(d) 福祉のまちづくり重点地区民間施設改修費補助事業

復興初期には、20件の民間施設に改修費補助を行っている。

平成13年度から15年度までの民間施設改修費補助は19件で、復興初期とほぼ同数となっている。

d 震災復興のための面的整備事業実施状況

平成12年度末の震災復興の面的整備の施行状況は、復興区画整理事業の仮換地指定率が73%、復興市街地再開発事業の管理処分決定率が55%となっている。

平成15年度末の震災復興の面的整備の施行状況は、復興区画整理事業の仮換地指定率が94%、復興市街地再開発事業の管理処分決定率が74%となっている。

e 人にやさしいまちかど案内事業

市町が福祉のまちづくり重点地区を含む地域内のバリアフリー情報を、ホームページの開設、バリアフリーマップの作成等の方法により高齢者、障害者等に提供する事業費の3分の2を県が補助する（当該補助費用の2分の1を国が補助する。）事業である。

平成14年度から18年度までの5カ年事業であり、平成15年度までの補助実績は2市2町である。

イ 研究支援等

(7) 情報バリアに対する対応

兵庫県では平成14年3月に、生活環境にバリアが多い様々な障害者、高齢者や外国人などの意見を反映して、市町が非常時に情報面等を中心に要援護者となる可能性のある、これらの人たちに適切な情報提供や対応がとれるよう、平常時からの配慮事項を掲載した「災害弱者支援指針」を策定した。

(1) 研究機関等での取組

a 福祉のまちづくり工学研究所

福祉用具の開発やまちづくりの面的整備の促進などの研究のほか、高齢者等の情報バリアフリーに対する研究や製品の企業との共同開発も着実に進められている。

(a) 聴覚障害者用のコミュニケーション方法として、携帯電話の電子メール機能を利用した情報配信システムの構築（H9～H13）

(b) 高齢者や障害者がタッチパネル方式により感覚的・視覚的にコンピュータを用いて意思伝達が可能となる「ユニバーサル伝言板」の開発（H12～H13）

- (c) コンピュータ入出力が音声認識できる装置の開発（H14～H15）
- (d) チャット方式による高齢者・障害者用緊急連絡システムの開発（H14～H15）

b 但馬長寿の郷

平成10年度にオープンした但馬長寿の郷では、ユニバーサルデザインを物理的な環境に限らず、共生の意識や、人の暮らしに関わる様々な制度を含むものと考え、具体的な普及啓発活動や技術指導等様々な事業を展開している。

(a) 福祉用具展示場

単に福祉用具の利用促進を図るのみでなく、県民の「使うようになったらおしまい」という用具に対する消極的な意識を「使って便利」という積極的なものに変えていくために、来場者にはもちろんのこと、様々な研修機会を通じて啓発を図っている。

(b) 専門的人材派遣事業

在宅訪問による福祉用具の活用やユニバーサルデザインによる住宅改修等の指導

(c) 学校研修

主に児童生徒、教職員を対象に実施しているキャップハンディ教室では、共生意識の醸成を図ることによってユニバーサルデザインの考え方を推進している。

(d) 技術指導

意欲や技能をもつ高齢者等に対し、木製・布製の生活関連用具の作成技術等を指導し、高齢者・障害者個々のニーズに即した生活関連用具を作成し供給する体制をつくっている。

c 生活科学研究所

消費者保護等の立場から、毎年度様々な調査研究を行ってきた。

- (a) 高齢者に対応したバリアフリー住宅の実態に関する調査研究（H12）
- (b) 高齢者が「移動用具」「情報機器」を使用するときのバリアについての調査研究（H13）
- (c) 高齢者における情報機器の操作性に関する試験研究（H13）
- (d) 高齢者の住環境に関する調査研究（H14）
- (e) ユニバーサルデザイン商品の操作性に関する試験研究（H15）

ウ 高齢者等の住まいの復興と福祉サービス

(7) 復興公営住宅等

a シルバーハウジング

高齢者等の自立を支える住まいの復興が始まり、仮設住宅での経験を生かした復興公営住宅としてシルバーハウジング（住宅施策と福祉施策の連携により、高齢者等の生活特性に配慮したバリアフリー化された公営住宅等にLSAを配置することによって日常生活支援サービスの提供

を行う高齢者向けの住宅）が整備された。

日常の運営については、老人福祉施設の運営を行う社会福祉法人等に委託することができるとされ、第二種社会福祉事業のデイサービス事業の一環として「高齢者世話付住宅生活援助員派遣事業」とも呼ばれている。

当時の国の要綱では、シルバーハウジング30戸に対して概ね一人のLSAを配置し、このLSAが平日の9時から17時まで巡回して緊急時の対応や相談、一時的家事援助などの基本業務を行う。また、夜間や日・祝日の対応については民間の警備会社などに委託する形態が一般的である。

平成14年4月に厚生労働省は「高齢者世話付住宅生活援助員派遣事業」を「高齢者住宅等安心確保事業」とその名称を改め、介護予防・生活支援事業のメニュー事業として一般施策に組み替えた。これによりLSAの派遣対象は高齢者住宅等安心

確保計画に基づく高齢者向けの「登録住宅」にも拡大されることになった。

b 芦屋市の事例

地域型仮設住宅に最も早く取り組んだ芦屋市では、市南部の埋立地に災害復興公営住宅として、県営住宅 414 戸、市営住宅 400 戸が整備され、県営には 120 戸、市営には 110 戸のシルバーハウジングとして組み込まれた。芦屋市では、地域型仮設住宅の実績に鑑み、見守りや生活援助の必要な高齢者等に対して即応性があり、継続的かつ総合的な援助が必要との立場から 24 時間 LSA 常駐型のシルバーハウジングを採用した。

また、仮設住宅の「ふれあいセンター」の経験から、集会所や調理室を備えた「コミュニティプラザ」や野菜などの共同栽培ができる菜園など公営住宅としては珍しい試みがなされた。

c 住民の評価

入居が開始された平成 9 年 4 月以降、同年 8 月及び翌年 10 月に入居者の生活実態調査を行った結果、「住まいで困っていることはない」との回答が 70%~80%であり、55%が現在の生活に満足しているとしている。

また、24 時間対応の LSA については、「安心である」として 80%を超える人が満足と回答している。

一方、高齢者世帯が 40%を超える高層住宅団地が、市街地から離れた埋め立て地に建設されたこともあり、買い物や通勤、通院などのアクセスに不便を感じる者が過半数となっていた。団地内の行事に参加したことの無い者も 80%を超えている状況であった。

(4) 社会福祉法人尼崎老人福祉会での取組事例

a 芦屋市に建設された特別養護老人ホームあしや喜楽苑

あしや喜楽苑は、開設直前に大震災で甚大な被害を被り、2 年後の平成 9 年に再建開設された。

あしや喜楽苑を運営する社会福祉法人尼崎老人福祉会が既存の特養で取り組んできた高齢者の尊重を守り、地域に根ざした運営をさらに進めて、質の高い文化や芸術を享受することができ、また特養が地域の文化の拠点になることを目指し、「福祉は文化」と定礎に刻み、その実践に努めている。

広い地域交流スペースを設け、現在、講演会やシンポジウム、クラシックやジャズコンサートなどが頻繁に行われている。ギャラリーもあり、2 週間ごとに入れ替わる質の高い多彩なジャンルの個展を開いている。ギャラリーには年間延べ 1 万 5 千人の市民が鑑賞に訪れており、営業許可をとった喫茶店は入居者はもとより、地域住民の井戸端会議の場として賑わっている。

現在、この地域交流スペースを様々に利用する地域住民の総数は 1 ヶ月に延べ 3,000 人を超え、地域の中に施設がとけ込み、入居者の生活も地域の一員のような観がある。

b 尼崎市北部のけま喜楽苑

平成 13 年に開設し、国の制度化より 2 年早く、個室ユニットケアを取り入れた兵庫県下で初の新型特養である。「もう（収容）施設はつくらない、特養ホームを地域のケア付住宅に」を設計コンセプトに建設され、全室個室を第一義にし、さらに小さなリビングをとりまいて平均 8 人ずつが家庭的に暮らせる、いわゆるユニット化を実現している。

空間構成としては、プライベートゾーンとしての個室、そしてそのすぐそばにセミプライベートゾーンというゆっくり談話し、朝食等がとれるアットホームな空間がある。その外側に、グループでクラブ活動などを行うセミパブリックゾーン、そして、地域の人たちも含め大勢で集うパブリックゾーンがある。この 4 つの空間が

うまく機能しあって初めていきいきとした生活が展開すると考えられており、開設後3年半を経過した現在、入居者が部屋に閉じこもらず、それぞれの空間で生活を愉しみ、人間関係を豊かに構築している。また、地域に住む生活者としての暮らしを築いている。

ほかにも、単に個室とユニットを組み合わせただけの設計ではなく、これまで高齢者の方々が暮らしてきた生活を最後まで継続できる暮らしの実現に努めている。例えば、ヒノキの個浴槽の導入、テーブル、いす、洗面所、車いす、ベッド等すべての高さを低く設定する。車いすも1人ずつ徹底して体の特徴や寸法に合わせ、機能も優れたものにすることなどである。自分の手や足のように補助具を使用できると、移動空間を制限する手すりも限定的な設置で充分であり、事故も減少している。このように、設備・備品のさまざまな配慮によって入居者55名の半数以上の人に日常生活動作の改善がみられている。また、食事・入浴・排泄などの介助も全く変わり、ホテルのように自分の好きな時間に朝食をとり、入浴介助は最初から終わりまで1人の職員が1人の入居者に付いてゆっくり行っている。

排泄介助についても、個室のためすべての居室にその人専用のオムツが置いてあるので、オムツ交換専用の台車もいない。また、ほとんどの居室にトイレがあるため、誰の目にも触れずに排泄介助を行うことができる。ハードにより生活が活性化されるとともに、一人ひとりが自宅にいるときと同じような生活が可能となるのである。

この施設には痴呆症の人たちのグループホームも併設されており、9人ずつのユニットが2つある。入居後1ヵ月ぐらいで18人の痴呆症の人たちすべてが、一般的に問題行動と言われる行為がほとんどなくなっている。

特養もグループホームも入居者が買物・外出・美容院など地域に頻繁に出かけて、老人福祉センターや公民館で地域の高齢者と共に愉しみ、地元自治会の行事にも必ず参画している。このような生活が刺激になり失っていた生活行為を次々にとり戻している。特養やグループホームは一方向的にケアを受ける場ではなくて、むしろ1人ひとりの生活をもう一度再編する場にもなっている。

けま喜楽苑は、現在国が進める個室・ユニット化の新型特養のモデル施設として全国のユニットケアリーダー研修の場にもなっている。

4. 震災10年の取り組みの総括（成果と課題）

(1) 福祉のまちづくり

ア 成果

(7) 全国に先駆けた福祉のまちづくり条例の推進

福祉のまちづくりに係る条例は、現在すべての都道府県で制定されているが、多くは平成7年度以降の制定となっている。

兵庫県では全国に先駆けて福祉のまちづくり条例を制定し、震災前からバリアフリーのまちづくりを進めていたことから、比較的速やかに震災から得られた教訓等を反映した条例改正や施策の拡充を行い、復興に向けたまちづくりを進めることができたと考えられる。

福祉のまちづくり条例の施行（H5年度）から平成15年末までの特定施設等の整備届出・通知件数は11,998件であり、市町が指定した福祉のまちづくり重点地区は平成15年度までに83市町155地区にのぼり面的整備も広がっている。

鉄道駅舎のエレベーター等の設置は対象176駅のうち平成15年度までに132駅で設置され、県下の公営・民営バス総数(2,569台)のうち低床バス全体で26%を占めているなど、バリアフリーのまちづくりは着実に進みつつある。

(4) 条例基準の充実

また、特定施設整備基準について、視覚障害者及び聴覚障害者に係る基準の充実を図り、さらに乳児を連れた女性に係る基準の設定へとその内容の拡充が図られている。また、音声や文字等による車両接近警告設備の設置義務化など、誰にでもわかりやすい情報提供に向けた基準も充実されてきている。

(ウ) 当事者参加のまちづくり

阪急伊丹駅等の整備など、利用当事者である住民が実質的に参画し、ユニバーサルデザインによる施設づくりも見られてきた。

イ 課題

福祉のまちづくり条例は、復興における福祉のまちづくりの推進に大きな役割を果たしてきているが、その中で次のような課題が明らかになってきた。

(ア) 更なる面的整備の推進

市町が指定する福祉のまちづくり条例の重点地区の計画は、平成5年以降155地区で策定され、市町の指導の下、整備が進められているが、全体の整備比率は平成14年度末で65%であり、特に民間中小企業の所有施設では38%となっている。

福祉のまちづくり条例では整備基準が設定されているが、施設の新築・改築時の整備義務であり、既存施設についての整備は努力義務である。

既存施設のバリアフリー化のためだけの整備は、民間施設ではコスト負担が大きい等の問題もあって、地区における整備計画があっても現実の整備が進んでいない状況もある。

福祉のまちづくり工学研究所が平成15年9月～10月にかけて、福祉のまちづくりの面的整備の推進状況等を把握するため、市町や肢体不自由者、視覚障害者、聴覚障害者、内部障害者、幼児連れの女性、妊婦を対象に、まちのバリアフリー化に関する調査を行っている。

その結果は、外出時に利用したスーパーや薬局などで半数近くが不便を感じている。障害者等の利用頻度の高かった施設と不便を感じている施設は、ほぼ一致しており、「スーパー」、「医療施設」、「金融機関」、「小売店舗」といった施設が高順位となっている。不便を感じる箇所については、障害者の身体的特徴により異なり、肢体不自由者は「駐車場」「便所」、視覚障害者は「廊下・通路」「階段」、聴覚障害者は「施設の呼び出し」などの対応、内部障害者は「便所」、幼児連れの母親や妊婦は「駐車場」が高順位であり、また、いずれの人も休憩場所の設置を希望している。

また、外出時には障害者等の7割がトイレを利用し、約半数の障害者等が外出時に利用するトイレをあらかじめ決めている。

外出を促進するためにはトイレは不可欠な設備であり、特に車椅子使用者や内部障害者は特別な配慮が必要であり、外出時に予め使用するトイレを決めなければ外出できない状況では、外出の範囲がかなり制約されている現状にあると考えられる。

また、民間施設等においてトイレ整備が進んでも、整備されたトイレがあることが知られていなければ障害者等の利用は進まない。わかりやすいサイン表示やまちの整備箇所案内図の整備が望まれる。

このような状況から、まちの施設のバリアフリー化が一層推進される必要がある。

(イ) より高度な基準の設定やユニバーサルデザインによる整備促進

障害者団体からの意見では、視覚障害者からは音響式信号の充実などの要望があり、内部障害者からはオストメイトトイレのような専用施設が望まれており、それぞれの個性に対応できる整備促進が必要である。しかし、一方で特定の障害者のためのバリアフリー整備は、利用する人と利用しない人を区分するため、双方の意識面で乖離が生じる可能性があり、住民のまちづくりへの参画意識という面や、経済的な効率の面でも好ましくない場合がある。

このため、誰にでも使用できる多目的トイレや、誰もが利用しやすい休憩施設整備

などより質の高いバリアフリー整備とともに、できるだけ多くの人が利用できるユニバーサルデザインによる整備が望まれる。

(ウ) ソフト面での取組の充実

施設の利用阻害の禁止については、条例制定当初から県民の責務として位置付け、啓発活動を行ってきたところであるが、依然として視覚障害者誘導用ブロックの上に自転車が駐輪されること等により、施設の利用が阻害されたり、当事者の利用に着目して工夫されたはずの整備が現実には結果として使いにくい施設となってしまうことなど、資源の有効活用がなされていないと評価されるケースがあることが指摘されている。

また、阪急電鉄伊丹駅等の整備においては、当事者意見の十分な反映がなされ、誰にもやさしいユニバーサルデザインの施設づくりが進められ、福祉のまちづくり条例の整備基準以上の整備も行われたが、それでも事後における点検では、サイン表示などでの不具合も指摘されている。

整備された施設が十分活用されるためには、他人を理解し思いやる心の醸成や利用当事者の参画による整備内容の検討が不可欠となる。加えてユニバーサルデザインのまちづくりを進めるために最も重要になるのは、地域の実状に応じた自主的な取組であるが、必ずしも阪急電鉄伊丹駅等の整備に見られたような専門家や当事者等の参画を得られるとは限らない。人材、情報、技術などのノウハウの積極的な提供等を行い、地域での自主的な取組の支援などソフト面の取組を更に充実させる必要がある。

(2) 情報のバリアフリー化の取組等

福祉のまちづくり工学研究所、但馬長寿の郷、生活科学研究所では、福祉のまちづくりを支える支援、生活者の自立を促す福祉サービス、消費者の立場からの使いやすさなど、それぞれの立場でバリアフリーやユニバーサルデザインに関する研究等の取組を行っており、各分野でのユニバーサルデザインに関するノウハウの蓄積がある。

例えば、情報・コミュニケーション支援についても、福祉のまちづくり工学研究所では、パソコンや携帯電話端末等を用いた情報利用や移動など企業との共同開発を行い、その実用化を図ってきている。

しかし、これらの取組は一部連携がとられているが、各機関のもつノウハウが十分な連携のもと積極的に全県的に提供されているとは言い難い面がある。また、情報バリアが多い視覚障害者等の誘導用ブロックの設置などが駅舎等を中心に進んできているが、まちの円滑な移動を支える音響式信号機、案内表示、ガイドサービスなどの設備や誘導サービス等が十分でないとの指摘もあり、円滑なまちの移動やコミュニケーションの面では依然として支障が多く、研究機関等の先進的な技術的支援や開発機器の実用化が望まれるところである。

さらに、市町が、災害時に情報面を中心に要援護者になりやすい障害者等に対する平時からの対応策が災害弱者支援指針として策定されたが、今年10月の台風23号の来襲時に、聴覚障害者等には音声による防災無線が十分機能しなかったことや、停電や浸水等によりFAXが停止するなど情報提供が十分できなかったことなど緊急情報の伝達方法に課題が残った。

(3) 福祉施設と福祉サービス

ア 成果

(7) 地域安心拠点としての福祉施設

福祉施設は、震災時に施設のハードやソフト面を活用して、ボランティアの支援も得ながら地域の災害時要援護者の福祉拠点としての役割を果たすことができた。

また、一部の特別養護老人ホームでは地域の文化拠点として、地域住民との交流の中核となる取組も行われてきている。

このような活動から、兵庫県地域防災計画では「県・市町は災害弱者のうち援護の

必要性の高い者について、設備の整った特別施設や社会福祉施設における受入を進めること」とする条項が盛り込まれた。

また、平時からのコミュニティづくりが非常時に力を発揮したことから、平成8年の福祉のまちづくり条例の改正においても、コミュニティ形成を根幹とした高齢者等の健康及び福祉の増進に関する拠点づくり（いわゆる地域安心拠点づくり）を、体系的に整備することにより福祉のまちづくりを積極的に推進する旨が規定されたが、福祉施設がその地域安心拠点の一つの形態として有効であることが実証された。

(イ) 全国初の地域型仮設住宅などの先進的な取組

- a 民間事業者から提案され行政が積極的に取り入れた全国初の地域型仮設住宅では、被災した高齢者等が住み慣れたまちでバリアフリー住宅と適正なサービス、コミュニティの中で生活し、元気を回復した。
- b 復興公営住宅としてのシルバーハウジングが大量に整備され、LSA 派遣事業により、高齢者等の安心を支える住まいとなった。
- c 国の基準に先駆け、県下初の個室・ユニットケアを取り入れた特別養護老人ホームでは、国のモデル研修施設となった。

これらの先進的な経験から、高齢者等がどこに住もうと地域の一人の人間として尊重され、自立して暮らせるようなサービスやサポートが必要であり、地域コミュニティの中に生活があることが重要であることを学んだ。

言いかえると高齢者等が特別な存在として、特別な形で扱われるのではなく、自らの意思に基づき、特に意識されることなく地域で生活し、人々との交流のなかにあることである。特に地域型仮設住宅における、バリアフリーのハードときめ細かいサービス提供や、障害の種別を超えた多様な個性の共生は、ユニバーサルデザインによるまちづくりのモデルであったと言える。

このように地域型仮設住宅から学んだ住まいの条件を継承し、民間においてもコレクティブハウジングや痴呆性老人のグループホーム、ケアハウスなど多様な住まいが整備され、選択が可能となってきている。

2015年には団塊の世代が65歳以上の高齢世代に加わることから、既存の高齢者福祉施策や社会保障制度、医療や保健、福祉サービスなどに大幅な見直しが迫られている。平成15年6月には厚生労働省老健局長の私的研究会が『2015年の高齢者介護』を発表した。この中で「痴呆性高齢者ケアを新しいケアモデル」として位置付け、「生活の継続性を維持するための新しい介護サービス体系」を自宅、施設以外の多様な住まい方の実現と、高齢者の在宅生活を支える施設の新たな役割を作り出すことによって、在宅で365日・24時間の安心を提供する『新しい「地域包括ケアシステム」の確立』に「早急に着手し2015年までに着実に実施」することが述べられている。これらの施策の方向は、これまでに見たように、震災前や復興の過程で被災地において実践された地域型仮設住宅や災害復興公営住宅、又は福祉施設において見られる先進的な取組に即した展開となっている。

イ 課題

(7) 協働によるまちづくりの一層の推進

介護保険の導入により、特別養護老人ホームや痴呆性高齢者のグループホームなどの施設や住まいは増加してきているが、高齢化が進む中ではさらに需要は増加していくと考えられ、適切な対応が必要である。

地域型仮設住宅は、民間施設の経験から提案され、行政がこれに応える形で設置されたように、高齢者等の施設や住まいが地域に溶け込む形で配置されるユニバーサルデザインによるまちづくりは、地域における事業者や住民の主体的な取組と行政の支援という協働のまちづくりの一層の推進が必要である。

(イ) 新たな地域安心拠点の機能の確立

震災復興公営住宅は、被災した高齢者が多い団地であるため、シルバーハウジングのLSAの対応は、徐々に団地全体へのサービスとして広がらざるを得ず、また、平成12年度から開始された介護保険制度により、LSAの基本業務のひとつの「一時的家事援助」の内容はホームヘルプサービスなどとの区別がつきにくい状態となりつつある。

芦屋市の災害復興公営住宅のLSAによる「一時的家事援助」について、開設以来毎年6月時点のサービス提供内容を見ると、介護保険制度導入後、総件数としては減少傾向にあるものの、夜勤帯の援助や身体介護の割合が増加している。そしてそのサービス内容には生活者の加齢に伴う援助内容の変化が伺える。

また、被災高齢者を中心に形成された団地は、周辺地域と比較しても著しく高い高齢化率を示すようになっており、例えば復興公営住宅の多くの団地で自治会や老人会の役員の担い手がいないといった問題や、加齢に伴って痴呆症を発症し、団地周辺などを徘徊する高齢者への対応などが課題として上げられるなど、元気がなくなりつつある。

介護保険導入後は介護認定を受け、居宅介護支援事務所等のケアマネージャーが介護者一人ひとりのケアプランを作成することとなったため、行政機関をはじめ関係者が情報を共有化する機会が減少し、かえって包括的なケアがしにくくなっている状況もある。

その結果、日常生活に欠くことができない生活上の援助や身体介護にもLSAを頼る人が増え、前述のように、特に夜間の援助の比率が高くなるなど様々な課題が生じてきている。

在宅介護支援センターは地域安心拠点の一つとして期待されたが、現状では必ずしもその役割を十分果たしているとは言えない。しかし、今後は介護保険5年の見直しのなかにも見られるように、地域の包括的な安心の拠点としての機能が求められている。

(南芦屋浜復興公営住宅における援助件数)

年月	H10.6	H11.6	H12.6	H13.6	H14.6	H15.6	H16.6
シルバーハウジング	32件	245	211	155	195	145	138
シルバーハウジング以外	5件	19	42	84	72	37	28
合計	37	264	253	239	267	182	166
うち「夜勤帯」	不明	不明	不明	不明	70件 (26%)	61 (33.5%)	68 (41%)
うち身体介護等の特徴	身体介護 2	身体介護 5	身体介護 5、服薬管理 1	身体介護 7	身体介護 6 おむつ 交換 1	身体介護 9	身体介護 9 パット交換 1、清拭 1

[特別養護老人ホーム あしや喜楽苑 調]

復興公営団地においても、地元住民のみならず周辺地域の在宅介護支援センターや社会福祉協議会などの関係機関、そして市町の高齢者福祉部局の担当者が協働でまちづくりにかかわるといった取り組みが始まりつつある。

LSAが24時間常駐している復興公営住宅では相談窓口が明確であり、特養と連携して24時間365日の対応が可能であるなど、高齢者等の生活を支える機能が評価されており、LSAのシステムが地域の安心拠点としての役割を担えることが明らかになりつつある。そして個々の対象者への生活支援の量的な拡大と併せて、地域住民と共

に復興公営住宅のコミュニティづくりをも含む幅広い分野に活動の広がりを見せるようにも変化している。これらの既にあるシステムと地域の資源が適切に組み合わせられて、さらなる地域安心拠点の機能とすることが必要である。

5. 今後への提言

(1) ユニバーサルデザインの視点を取り入れた福祉のまちづくりの推進

ア ユニバーサルデザインのまちづくりの総合的な普及推進

福祉のまちづくりは、すべての人を対象としながらも高齢者等にとって利用しやすいことをまずは念頭に置いてきた経過があるが、今後はさらに進んで、あらゆる人が安全で快適に住まい、移動し、活動できるようにするまちづくりが必要である。このため、福祉のまちづくりは、高齢者等に対するバリアフリーを基本としつつも、誰もが快適に共用できる施設整備とするなど、ユニバーサルデザインの視点を取り入れたまちづくりとして推進すべきである。

ユニバーサルデザインのまちづくりを進めるためには、地域に住む障害者、高齢者等心身機能低下者のみならず、すべての人がまちの利用者であり、自らの問題であるという当事者意識を持ち、主体的にまちづくりに参加することが期待される。

そのためにもまちづくりの各当事者にユニバーサルデザインの意義を明らかにし、具体的な事例を示して普及啓発を図る必要がある。

例えば、特定の人だけのための施設のバリアフリー化は利用頻度からコストが割高になる可能性があるが、誰もが利用しやすい施設づくりは、長期間利用でき設計変更や改修などの社会的コストも減少する。また、より多くの人に利用される民間施設は経営基盤を強化することができる。さらに何より、多くの人々が社会参加し、持てる力を発揮しやすい生活環境の整備は社会を活性化させる。このような効果に関する具体的な事例なども示しつつ、総合的・体系的に普及啓発を図っていく必要がある。

イ 安全性・快適性の高い高水準な整備の推進

ユニバーサルデザインのまちづくりに資するため、すべての人にとって基本となる移動の安全性・快適性の向上を中心としてバリアフリー施設の質を高めることとし、高水準な整備の目標として誘導的基準を設定し、高水準な整備を誘導する必要がある。

具体的には、次の項目が考えられる。

- (ア) 多目的トイレやオストメイト対応機器の設置
- (イ) 歩道のセミフラット化
- (ウ) 歩道上のベンチやバス停の屋根の設置
- (エ) ビル、歩道橋、地下通路等を結ぶ部分のフラット化
- (オ) 避難経路のバリアフリー化や一時避難場所の設置

ウ 既存施設の整備の推進

既存施設については整備が進みにくいという現状があるが、災害時に避難所となる施設を含め公共施設については行政機関が率先してユニバーサルデザインの観点から整備していく必要がある。また民間施設については整備促進のための財政的な支援を充実するなど、ユニバーサルデザインによるまちづくりが進むような誘導策に取り組んでいく必要がある。

(2) 新たな技術を利用した移動・コミュニケーション支援、災害情報の提供

福祉のまちづくり条例の施行から10年以上が経過し、バリアフリー化された施設も増加してきており、これらの施設ストックの有効活用を進めるためにも施設整備に加え、誘導案内を含めた情報伝達が必要である。また、災害発生時などに誰もが的確に情報を確保するための情報伝達手段の確保も不可欠である。

的確な情報伝達については、人による伝達をはじめ多様な方法が兼ね備えられるべきであるが、近年のインターネットやICタグなど新たな情報技術の進展は目覚ましいものがあ

り、この有効活用が望まれる。

また、新潟県中越地震において携帯メールによる通信は災害時にも有効であるとの指摘があることから、まちの移動やコミュニケーション支援、緊急時の適切な情報提供について、様々なケースを想定した上で、新たな情報技術を利用した誰もが使いやすい製品やシステムの開発・実用化等、より有効な情報提供の推進が必要である。

具体的には、次のような項目が考えられる。

- ア 施設のバリアフリー化の状況及びその他バリアフリー化施策に係る情報をホームページで提供
- イ 電光表示や音声による誘導の機能を備えたまちの案内板の設置
- ウ IT技術等を用いた移動・コミュニケーションの支援や防災情報の提供システムの開発・導入

(3) 地域の安心拠点としての福祉施設づくり

ア 福祉施設等を拠点としたグループホーム的な住まい

今後の高齢者等の施設等には、住まいとしての次の条件が備わることが重要である。

- (ア) これまで住みなれた地域の中に住むことができること
- (イ) 施設は出来るかぎりバリアフリー仕様で、生活の基礎条件であるトイレや洗面所等のある個室を基本にすること
- (ウ) LSA等による身近な「安心」サポートや質の高い福祉サービスがあること
- (エ) できるだけ少人数のグループで暮らし、個人の希望や意思決定が尊重されること
- (オ) できるだけ多様な個性との交流や障害種別をこえた共生があること
- (カ) 個人ができるだけ役割をもち、地域の一員として社会・文化両面を含めた交流や支え合いがあること

このため、特別養護老人ホームは、個室・ユニットケアを推進することが必要である。また、小規模で家庭的な環境のなかで、一定の刺激と支え合いを大切にしながら、地域に住み続けることができるグループホーム的な住まいが有効であるため整備の促進が必要である。その際には、可能な限り年齢や性別、障害の有無等を問わず、サービスも必要に応じて多岐にわたって提供することができる多機能型が必要である。

このような住まいは、人口規模1万人から2万人の小学校区単位等のコミュニティの中で、医療機関や福祉施設を中心に点在することが望まれる。

このような住まいは、今後NPO法人等運営主体も益々多様化することが想定されるため、どのようなまちづくりをするのか運営主体相互や運営主体と地域との連携が重要となる。

なお、福祉施設が地域での安心拠点となるためには、避難スペースや貯水槽、自家発電装置の確保のほか、食糧や医薬品、車椅子、補聴器、眼鏡などの備蓄の充実や、地域への施設開放を含む更なるソフト面での交流が必要である。このことは防災・減災のまちづくりにもつながるものである。

イ 新たな安心拠点となる機能の整備

平成16年7月30日に開催された国の社会保障審議会介護保険部会では「制度見直しの意見」として、介護保険制度全体を「予防重視型システム」へと構造的に転換していくことの重要性について触れ、「地域密着型のサービス」を作り出す必要性を述べている。

そのために地域における総合的なマネジメントを担う中核機関として、次の3つの機能を有する「地域包括支援センター」（仮称）を創設すべきであるとしている。

- (ア) 地域の高齢者の実態把握や、虐待への対応など権利擁護を含む「総合的な相談窓口」
- (イ) 新・予防給付のマネジメントを含む「介護予防マネジメント」
- (ウ) 介護サービスのみならず、介護以外の様々な生活支援を含む「包括的・継続的なマネジメント」

この課題を具体化していく上では、次に述べるようにLSAの新たな役割を期待したいところである。

現状では、シルバーハウジング並びに復興公営住宅に暮らす住民のうち介護認定を受けた者には担当のケアマネージャーが継続した支援を行っているが、アセスメントやモニタリングの不十分さなどが指摘されている。さらに、ケアマネージャーが把握した個人の情報はプライバシー保護の名の下にLSAには提供されない。LSA業務のひとつに関係機関との連携があるが、24時間対応のローテーション勤務であることからその任に当たる専任の職員を配置するまでにいたっておらず、継続的な連携や総合調整機能は福祉施設併設の地域型在宅介護支援センターの協力の下で行っているのが現状である。このようなことから住民の生活支援に関する情報の発信は行いが、カンファレンス機能は未成熟な状況にある。したがって、LSA業務と在宅介護支援センターの双方の機能を併せ持った組織を作り上げることが有効であり、必要である。

LSAの日常業務の中では日常的にアセスメントやモニタリング業務が展開されているが、これに専任の職員を配置し、在宅介護支援センターの連絡調整機能にあたる体制を作り出すことによって、地域の安心拠点機能として、総合的で継続的なケアマネジメントにつなげていくことが可能とある。

ユニバーサルデザインのまちづくりのソフト面でのあり方を考えると、今後の新たな地域安心拠点として期待される地域包括支援センター（仮称）の具体的なあり方について検討を進めることが必要である。

(4) ユニバーサルデザインのまちづくりへの展開

ア 多様な利用当事者の参画と協働

ユニバーサルデザインのまちづくりは、誰もが使いやすい施設、誰もが利用できる情報のあるまちづくりであるため、行政機関や一人のデザイナーの頭の中だけで進めるのではなく、そのプロセスに多くの職能者や生活者が参画し、多様なニーズを調整して、誰もが安心して暮らし、元気に活動できるまちづくりとしなければならない。

このため、地域における主体的な取組が望まれるとともに、市町のまちづくり委員会等においては、障害者、外国人、女性など多様な利用者が計画段階から参画するように配慮する必要がある。

また、まちの情報案内板やマップなどの作成などについては、NPOや地域団体の参加を得るなど協働の取組が重要である。

イ ユニバーサルデザイン推進の中核拠点機能の整備

ユニバーサルデザインのまちづくりの推進は、地域における住民や事業者、市町の協働による主体的な取組が重要である。県の研究機関や企業、また、地域においてはNPOや団体などがユニバーサルデザインを取り入れた様々な取組を行っているが、これらの様々な知恵とアイデアが十分集積され、横につながり、地域に取組の輪が広がっていくことが必要である。しかし、地域においては、ユニバーサルデザインを推進する人材やノウハウがない場合もあるため、主体的な取組を促進するために、以下の支援機能を持つ県民、企業、行政などの協働による中核拠点機能が必要である。

(ア) 地域でユニバーサルデザインのまちづくりを推進する人材の養成のために、研修教育を実施する機能。

(イ) 地域のまちづくり拠点（交流広場、施設）、研究機関、大学、企業、NPOとネットワークをつくり、各分野のユニバーサルデザインによる取組みの事例やノウハウを集積し、人材の派遣やマニュアルづくりなど多様な方法で地域のまちづくりを支援する機能。

6. おわりに

ユニバーサルデザインのまちづくりは、だれもが安心して暮らすとともに、自己実現を図るための社会参加に繋がることに大きな意義があり、そのための基盤づくりである。また、それは決して画一的なものではなく、兵庫県の特色である多様な地域、多様な文化を大切にすまちづくりでもある。超高齢社会に向けた取組みが地域社会一体として進められ、21世紀にふさわしいまちづくりとなることを期待する。

(参考文献)

- (1) 「介護保険制度の見直しに関する意見」 社会保障審議会介護保険部会 2004.7
- (2) 「2015年の高齢者介護」 高齢者介護研究会報告書 2003.12
- (3) 「障害者福祉の世界」 佐藤久夫・小澤 温有斐閣アルマ 2003.12
- (4) 「災害時の障害者援護に関する検討会報告書」 兵庫県社会福祉協議会 1996.3
- (5) 「阪神・淡路大震災社協職員救援活動記録集」 兵庫県社会福祉協議会 1997.3
- (6) 「地域型仮設住宅入居者の生活実態調査報告書」 兵庫県社会福祉協議会 1998.10
- (7) 「南芦屋浜団地入居者の生活に関するアンケート調査まとめ」
復興公営住宅研究チーム 1998.12/1999.12
- (8) 南芦屋浜災害復興公営住宅における高齢化の進展と入居者の生活—LSA 活動のかかわり—
あしや喜楽苑 2001～2002
- (9) 「21世紀の関西の福祉のまちづくりの展開」 福祉のまちづくり研究会 1998.3
- (10) 「兵庫県立福祉のまちづくり工学研究所10年のあゆみ」
兵庫県立福祉のまちづくり工学研究所 2003.10
- (11) 「究極のバリアフリー駅をめざして」 交通エコロジー・モビリティ財団 2001.9
- (12) 「高齢者・障害者用緊急連絡システムの開発」
兵庫県立福祉のまちづくり工学研究所 2003.3
- (13) 「福祉のまちづくりの面的な展開に関する研究」
兵庫県立福祉のまちづくり工学研究所 2003.3

[参考]

表1 兵庫県における福祉のまちづくり条例等の経緯

年	内 容
1989 (H元)	「すこやかな社会づくりのためのまちづくり整備指針」策定
1992 (H4)	「福祉のまちづくり条例」制定（平 5. 10. 1 施行） <ul style="list-style-type: none"> ・多くの県民が利用する施設を新・改築する際に、スロープ、手すり、障害者対応トイレ設置等の整備を義務づけ。 □対象施設：社会福祉施設、官公庁舎、駅、公園（すべてのもの） 店舗、医療機関、旅館など（300㎡以上のもの）
1993 (H5)	「福祉のまちづくり工学研究所」開設 鉄道駅舎エレベーター整備及び低床バス車両導入に対する補助制度創設 高齢者及び障害者に配慮した住宅改造助成制度創設 ※平成8年からは「人生80年いきいき住宅助成事業」として実施 福祉のまちづくり重点地区整備の推進 <ul style="list-style-type: none"> ・不特定多数の人が利用する施設が集積した地区を対象として市町が「重点地区整備計画」を策定し、それぞれの事業主体による建築物、道路等の整備改修を促進。 運輸省「鉄道駅におけるエレベーターの整備指針」策定
1994 (H6)	「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」（ハートビル法）施行
1995 (H7)	「福祉のまちづくり条例施行規則」一部改正（平 7. 12. 1 施行） <ul style="list-style-type: none"> ・サービス業を含む店舗・公衆便所を条例対象に追加 ・進路を示す視覚障害者誘導用ブロック（又は音声による視覚障害者誘導装置）の一以上の敷地内通路への設置を義務付け
1996 (H8)	「福祉のまちづくり条例」等一部改正（平 9. 4. 1 施行） <ul style="list-style-type: none"> ・震災の教訓を踏まえて高齢者等が安心して生活できる地域社会の形成に係る規定を追加 ・医療施設、店舗、旅館等の条例適用対象拡大（300㎡→100㎡以上） ・鉄道駅（1日乗降客数が5,000人以上、高低差5m以上）の新・改築時にエレベーターの設置を義務づけ ・住宅整備基準の新設
1997 (H9)	民間施設のバリアフリー化に係る改修費補助制度創設
2000 (H12)	「高齢者、身体障害者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」（交通バリアフリー法）施行
2002 (H14)	「福祉のまちづくり条例」等一部改正（平 14. 10. 1 施行） <ul style="list-style-type: none"> ・小規模購買施設等の施設（小規模のコンビニエンスストア等）整備基準の新設 ・100㎡未満の医療施設、21戸以上50戸以下の共同住宅等の特定施設の対象拡大 ・エレベーター設置義務対象施設の拡大（学校、共同住宅等） ・一定規模以上の施設に誘導案内設備等の設置を義務づけ ・一定規模以上の施設におむつ交換台や授乳室設置を義務づけ

[兵庫県 県土整備部まちづくり課資料]

表2 福祉のまちづくり条例の施行等に関連するデータ

○福祉のまちづくり条例に基づく届出等件数（全県データ）

年	H5	H6	H7	H8	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	計
特定施設	135	700	691	1013	1213	1193	1264	1290	1364	1417	1718	11998
小規模 購買施設等	-	-	-	-	-	-	-	-	-	90	308	398
計	135	700	691	1013	1213	1193	1264	1290	1364	1507	2026	12396
	835 @557		2917 @972			3747 @1249			4897 @1632			

注：平成5年と6年については、合計を1.5年で除して1年当たりの数値としている。（@印は年平均を示す：以下の表において同じ）

○福祉のまちづくり重点地区整備計画策定状況（全県データ）

年 度	H5	H6	H7	H8	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	計
実施市町数	5	20	21	14	20	15	6	0	2	3	1	83
計画地区数	5	28	31	21	30	22	8	0	5	4	1	155

注：実施市町の計欄は、平成15年度末現在の実市町数を記載している。

○鉄道駅舎エレベーター設置補助実績（被災地データ）

年 度	H5	H6	H7	H8	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	計
実施駅数	6	5	5	7	2	4	4	6	5	5	7	56
	11 @5.5		14 @4.7			14 @4.7			17 @5.7			
EV基数	7	9	12	12	5	5	10	13	13	10	12	108
	16 @8.0		29 @9.7			28 @9.3			35 @11.7			

○ノンステップバス等購入補助実績（被災地データ）

年 度	H5	H6	H7	H8	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	計
補助台数	0	0	0	1	0	2	5	7	15	18	19	67
	0		1 @0.3			14 @4.7			52 @17.3			

○人生80年いきいき住宅助成事業実績（全県データ）

年 度	H5	H6	H7	H8	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	計
特別型	229	277	572	1289	1474	1972	2389	1465	1921	2374	2847	16809
一般型	-	-	2	50	57	79	132	192	245	265	295	1317
増改築型	-	-	0	65	54	98	84	67	63	112	110	653
共住共用型	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15	26	41
計	229	277	574	1404	1585	2149	2605	1724	2229	2766	3278	18820
	506@253		3563 @1188			6478 @2159			8273 @2758			

[兵庫県 県土整備部まちづくり課資料]

表3 障害者等がまちなかの施設で不便を感じた度合い（%）

	不便を感じた	不便は感じなかった	無回答
肢体不自由者(104)	46	46	8
視覚障害者(45)	42	51	7
聴覚障害者(65)	46	42	12
内部障害者(38)	42	47	11
幼児連れ(51)	65	25	10
妊婦(50)	30	62	8

表4 障害者等が不便と感じた施設の割合と主な箇所 (%)

	肢体	視覚	聴覚	内部	幼児連	妊婦
スーパー	78	52	58	82	74	60
コンビニ	58	33	42	58	14	8
デパート	50	33	62	62	14	60
小売店舗	62	42	65	62	30	40
飲食店	52	45	50	52	10	8
金融機関	58	33	56	62	42	14
官公庁	37	33	38	58	22	0
医療施設	53	25	78	68	10	0
福祉施設	39	38	44	52	6	0
教育文化施設	30	28	40	38	2	0
集会施設	40	22	43	50	0	0
娯楽施設	28	28	38	44	0	0
その他	22	28	23	19	6	0
不便を感じた 主な箇所	駐車場 階段 便所 出入口	通路 階段 便所 エレベーター	通路 駐車場	便所 階段 駐車場	通路 エレベーター 便所	駐車場 通路

[福祉のまちづくり工学研究所調 2003.9~10]

阪神・淡路大震災
復興10年総括検証・提言報告（3/9）
（平成17年3月発行）

企 画 兵 庫 県

〔兵庫県阪神・淡路大震災復興本部総括部復興企画課
神戸市中央区下山手通5-10-1 電話078-341-7711(代)〕

編集・発行 復興10年委員会

〔事務局：（財）阪神・淡路大震災記念協会
神戸市中央区脇浜海岸通1-5-2 電話078-262-5580〕