

# 高齢化社会にむけての

## 東京都の老人福祉施策と

### そのあり方について

(中間答申)

昭和五十五年六月十二日

#### 東京都社会福祉審議会

迫り来る高齢化社会にむけての東京都の老人福祉施策とそのあり方について検討をしていた東京都社会福祉審議会(委員長、葛西嘉資・日本児童福祉給食会理事長)は、六月十二日、「適正な費用負担制度の導入」など有料福祉を強く打ちだした中間答申をまとめ、鈴木知事に提出しました。

本答申は、まえがき、第一章総論、第二章要介護老人対策、第三章保健医療対策、第四章女性老人対策、第五章一般老人対策、第六章高齢化社会に対応するための社会・経済的基盤の充実、おわりに 残された課題 という構成になっていますが、ドキュメントでは第一章を全文、第二章から第五章までを要約し掲載いたします。

## 第一章 総論

### 第一節 東京都の人口老齡化の特色

我が国の老人問題の中で最も重大なことの一つは、かつて欧米諸国が経験した人口老齡化の速度と比較して、我が国のそれが非常に速いことである。しかも二十一世紀に入って

間もなく、他国がかつて経験したこともないような高度の高齡化会社になるものと予測されている。このことは、東京都についても全くそのままではまるものと考えられる。

しかし、あまりにも長期的な予測に立つての対策の提案は、具体性、実現可能性についての疑問を伴う恐れがある。そこで、本審議会では、約二十年後、すなわち二十一世紀初頭までの期間を視界に入れつつ、できる限り現実的、実際のな老人対策について検討し、提案することとした。

このような視点から、東京都の人口老齡化の将来を予測してみると、今から二十年後、すなわち、二〇〇〇年頃までは、東京都の六十五歳以上人口の比率は、全国平均以下、もしくは全国平均と同程度にとどまるものと思われる。しかし、東京都においても前述のとおり、日本全体と同様、老齡人口の増加のテンポは極めて速く、しかも、医療や福祉サービスを必要とする人々を多く生み出す後期老年期人口全体の増加の速さは、老齡人口全体の増加速度よりも五割程度速く進むものと予測される。

それに加えて、大都市東京では頼るべき親族のない老人が、他地域と比較して相対的に

多くなることも予測しておかねばならない。これは、主として、ひとり暮らし老人世帯、老人夫婦世帯等が大都市に比較的多く集積されることと、単身の女性が雇用の機会の多い大都市に集まる傾向があり、このような人達が次第に高齢化していくからである。

## 第二節 高齢化社会に対処するうえで大都市東京のもつ問題点

まず、第一に問題になるのは土地問題である。老人のための機関、施設は、老人ホームを含めて、老人に利用されやすいよう、できるだけ平均的に分散配置されることが望ましいが、東京の土地問題は、このような理念を實現するうえでの大きな障害となるであろう。

土地問題は、また老人とその家族の多くが望んでいる三世代同居、あるいは老人と子ども夫婦が、いわゆる「スーパのさめない距離」に住むことを著しく困難にしている。このような事態を改善するには、狭い意味での福祉行政のわく内からだけの発想ではなく、都行政全体が一体となって協力し、思い切った政策をとる必要がある。

第二に問題として指摘されるべきは、大都

市東京の過密、混雑の問題である。例えば、二三区内や急速にスプロール化した地域にみられるような狭小過密住宅、あるいは高層住宅が、大地震などの大災害時はもちろんのこと、ちよつとした火災などの際にも大きな災害を生み出す原因となる恐れも少なくない。そして、その場合に老人が犠牲になる事例が少なからずみられる。

なお、将来、高齢人口が増加し、老人の活動性が高まってくると、歩道のない道路などでの老人の交通事故がさらに増える恐れがある。

また、二十年後までを見通して考えてみると老人が路上で暴力により所持金を奪われたり、老人を狙った窃盗、強盗及び詐欺が増えるなどのことが予想される。この点についても、早くから研究に着手し、予防、抑制の手段を講ずる必要がある。

第三に指摘されるべきは、島しょ地域及び東京都西部の過疎地域の老人問題である。これらの地域の老人問題も今後急速に重大化してくるものと予想される。人口の多い区市部の老人対策に目を奪われて、これらの地域の老人対策をおろそかにするようなことがあつてはならない。

## 第三節 これからの老人対策の基本原則と目標

東京都における今後の老人対策は、下記に列挙するような原則、もしくは目標をもって立案し、実施されるべきである。

今後二十年間の老人対策は、二〇〇〇年以降の本格的な高齢化社会の到来にそなえ、その基盤を整備することを基本的な目標とし、また、それまでの間にも急速に増加する高齢人口、特に後期老年期の老人のための対策を計画的、総合的に整備、充実していかねばならない。

二〇〇〇年以降の高齢化社会を支える基盤としては、公的な制度やサービスほもとより重要であるが、それとともに国民全体が老人問題について正しい理解をもち、その対応のための諸活動に主体的、積極的に参加することが必要である。東京都における今後の老人対策の推進にあたっては、この点を重視して、都民に対し積極的に働きかけるべきである。

また、高齢化社会にふさわしい制度やサービスを支えるためには、膨大な負担が必要とされるが、その費用負担は、能力と条件に応

じた公正なものでなければならず、その点に ついても広く都民の合意を得るよう働きかけ なければならぬ。

二〇〇〇年以降の高齢化社会の到来以前 に、四十五歳から六十四歳までの中高年者の 大幅な増加、すなわち労働力人口の中高齢 化が現実化する。これらの人々の雇用対策と 退職後準備教育は、老人福祉対策の充実と並 行して進められるべき重要な課題である。こ の課題への対応にあたっては、公的な施策も さることながら、企業、労働組合等の果たす べき役割が重要であり、その理解と協力を求 めていかなければならない。

二〇〇〇年以降に到来する高齢化社会が 国民全体に課する負荷は、今日までの欧州諸 国の例をみても、まことに容易ならざるもの がある。高齢化社会における老人対策は、老 人とその家族のニーズを十分に満たし、かつ 経済的にも、マンパワーの面でも可能な限り 効率的なものでなければならぬ。この効率 的システムを構築するには、既存の諸制度や 諸サービスの体系や運営の仕方を安易に延 長、拡大していくだけでは困難である。加え て、我々の有する資源は、経済的にも、また マンパワーの面でも限られたものでしかぬ

い。したがって、政策の立案にあたっては、 優先順位の確立が急務である。

すでに高齢化社会の段階に達している欧州 諸国の経験と実態から判断して、老人対策の 中で最も高い優先順位を与えられるべきもの は、今後急速に増加する高齢虚弱、もしくは 心身の障害により医療と介護を要する老人 (以下、要介護老人という) のための対策で ある。

上記の要介護老人対策の推進について、 最近、在宅サービスの充実の必要性が強く叫 ばれている。このことは、原則的には正しい が、東京都の場合、特別養護老人ホームの整 備がニーズに比して大きく立ち遅れている。

また、大都市の特性からいって東京都にお いては、このニーズが将来ますます大きくな ることが予想される。したがって、東京都の 要介護老人対策は、特別養護老人ホームの急 速な増設及びその機能の地域開放に努めるこ とと在宅サービスの充実を二本の柱として進 めねばならない。

上記のように収容、在宅の両サービスを 充実していく場合に考慮すべき重要な事項の 一つに、所得制限の問題がある。特別養護老 人ホームについては、当初から所得制限はな

く、サービスは所得のいかにかわらず利 用でき、利用者は支払能力に応じてその費用 の一部もしくは全部を負担する方式をとって いる。しかし、在宅サービスの中心をなす家 庭奉仕員制度では、きびしい所得制限が設け られており、そのため、働いて税金を負担し ている中間層の家族が要介護老人をかかえ て、かえって悲惨な状態の中で苦しんでいる という事例が少なくない。現金、あるいは現 物給付のサービスについては、所得制限の設 定はやむを得ないが、家庭奉仕員制度を始め とする非貨幣的なニーズに対応する各種のサ ービスについては、早急に所得制限を撤廃、 もしくは大幅に緩和し、またサービス提供 の優先度の判定を含めた利用基準を新たに検 討すべきである。また、在宅サービスにつ いても、所得制限を撤廃又は緩和するととも に、費用負担制度を導入し、高齢化社会の到 来にそなえるべきである。

前項でふれた費用負担の問題は、要介護 老人対策の領域にとどまらず、老人対策の他 の領域でも今後、慎重に検討されるべきであ る。なぜならば、拠出年金制度はすでにかな りその成熟の度を高め、遠くない将来、老 齢人口の大部分が相当額の年金収入を有する

ようになるが、そのような状況のもとでは、老人全般を要援護者とみなすような老人対策は、権利意識の尊重、自立性の維持、促進という福祉の基本理念に反するものとなる恐れがあるからである。

なお、援護的なサービス以外の分野においては、費用の自己負担の意味は、さらに積極的なものとなる。特に文化的利益を享受する場において、その内容が多様性を有しており、かつ、個人の精神の内面に深くかかわっていることから、選択の主体性ということが非常に重要な要素と考えられるからである。ただし、この自己負担の金額が収入の少ない老人の活動を阻害することがないよう負担額、もしくは利用料の決定にあたっては、特に配慮する必要がある。

今後の老人対策の第一の優先順位は、第五項において述べたとおり、要介護老人対策の充実におくべきであるが、このことは、一般老人対策をないがしろにするということではない。高齢人口の急増、老人の平均余命の延長、長い老年期、がもたらすニーズを考えると以下に列挙するような対策の充実が特に重要であると思われる。なお、これらの対策の全体を通じて、老人の人間としての尊

厳性の維持と向上、より具体的には、老人の自立性、活動性、社会参加を可能な限り維持し、できる限り発展させることを目指すべきである。

また、老人のニーズの多様性、個性の尊重という見地から、選択の範囲の広いプログラムを用意するよう努力すべきである。

ア 老人の「仕事をしたい意欲」にこたえる対策

これまでの、いわゆる就労あつ旋事業は、年金制度の成熟とともに、その意義を次第にうすめていくであろう。したがって、今後は、高齢者事業団の方式を中心として対策を強化していくべきである。

イ 老人の「発達・向上の意欲」にこたえる対策

東京都の場合には、比較的高学歴の老人が多く、しかもその比率は今後とも高まると思われる。老人のための教育プログラムは、大学、短大などの老人への門戸開放を含め、大きな飛躍を図る必要がある。

ウ 老人のための住宅対策

大都市東京では、軽費老人ホームB型、老人専用アパート、老人室付公共住宅、ペア住宅など、老人のための住宅対策の充実が、す

でに今日においても強く求められているが、今後、さらにその重要性を増すことは明らかである。用地取得対策を含め長期的な計画を樹立し、推進することが望まれる。

エ 老人についての配慮を重視した都市計画

これからの都市計画は、老人や障害者にとって安全であり、かつ、それらの人々の活動を高めるような人間性と連帯感にあふれた地域社会の基盤となることを目指したものであることが望まれる。

オ 予防及び健康の保持、増進のための対策

老人本人にとってはもちろんのこと、社会全体としてみても、予防的サービス及びさらに積極的に健康の保持、増進のための施策を充実し、可能な限り健康な生活を長く送れるようにすることが望ましい。

カ 高齢女性及び在宅要介護老人の介護者である中高年女性のための対策

今日においても、六十五歳以上人口の中で女性の占める比率は男性よりかなり高いが、その比率の差は今後さらに開くであろう。

一方、高齢女性の多くは、いろいろな原因から経済的な条件で高齢男性に比べて不利な

立場におかれており、また過去の生活経験の特質から、心豊かな老後生活を送るのに必要な、いわゆる「生きがい」を見いだす手段を十分に持ち合わせぬまま老境に入ってしまった人が少なくない。今後の老人対策の推進にあたっては、高齢女性のニーズに特に配慮を払うべきである。

なお、在宅介護老人の介護にあたっては、人のほとんどは、よく知られているとおり、中高年の女性である。今後の老人福祉対策の推進にあたっては、これらの人たちのための配慮を特に重視すべきである。

キ 老年学の研究と普及の一層の推進  
東京都は、すでに老人総合研究所を設置し、老年学の研究の面では全国の指導的立場にあるが、今後とも研究体制の強化を図るとともに、都立大学に老年学の講座を設けるなど、老年学の普及についても努力されることを望みたい。

#### 第四節 老人対策の基本的システム

##### と条件の整備

一 老人問題は、社会福祉、保健医療、労働、教育、住宅、等々広い領域にわたっており、しかも各領域相互間の密接な協力、提携

による計画の樹立と遂行を必要とするものが多い。したがって、高齢化社会の到来にそなえて老人対策の急速かつ計画的整備を図るにあたっては、東京都の行政機構にも検討を加える必要がある。少なくとも当面、老人に関する諸施策の総合計画の立案と、関係局間の事業の調整を図るため、知事を本部長とする「老人対策本部」（仮称）の設置を含めた組織的対応を検討すべきである。

一九八二年を「国際老人年」とする国連の動きもあるので、その活動の計画と実施のためにも、この種の機構は必要であろう。

二 老人対策の基本的システムを確立していくうえで、第二に考慮されるべきことは、私の役割分担、特に民間の役割である。ここでいう民間とは、社会福祉法人を始め各種の公益法人や企業、団体等のほか、ボランティアあるいは都民自身の老人対策にかかわり合うものを総称している。今後の高齢化社会の進行のもとで、多様化、高度化するニーズの中には、行政責任でその充足を図らなければならぬものも多いが、他方、ニーズ及びサービスの内容、内容、条件等によつては、民間で対応することの方が、より効果的であるものが少なからずみられるので、今後は新し

い意味での公私協働のシステムを作りあげていく必要がある。

三 老人対策を推進していくうえで、第三に検討しておかなければならないことは、国、都、及び区市町村等の行政各機関の責任と役割の配分である。なかでも都と区市町村の関係については、掘り下げた検討が必要である。

東京都においては、昭和三十九年及び昭和四十九年の地方自治法の一部改正等により、社会福祉機関、施設等の区移管が行われた。この動きは、特別区の基礎的自治体としての役割が強まる中で、都に集中していた住民サービスの諸権限及び諸機能を住民に最も密着する基礎的自治体としての区市町村に可能な限り委譲するという意味で当然のことであろう。このような一連の動向をふまえて、老人対策の推進について都と区市町村の責任と役割の配分は、再検討される必要がある。

四 以上の諸課題については、今後さらに理論的にも検討を重ねなければならないが、さしあたり、老人ホーム等の施設整備及び専門職員の確保等の具体的問題について、次のような諸点に留意する必要がある。

例えば、今後必要とされる老人対策の量的拡大のことを考えると、東京都が多くの老人

ホームやその他の施設を自ら設置し、運営することは事実上不可能となるであろう。また、老人福祉の理念からいっても、老人ホームやその他の施設は、利用老人もしくはその家族、親族の住む地域内、もしくは可能な限り、その近くに所在することが望ましい。そして、このような施設は、区、市あるいは地域にある社会福祉法人や民間団体によって設置、運営されることが、地域の実情にあった運営を可能とし、老人のニーズにも沿うものであると考えられる。したがって、都は、高度な老人専門病院等、その性質上、大規模でなければ高いサービス水準を実現し難く、区、市や社会福祉法人、あるいはその他の民間団体では着手し難いような特別な施設について力を入れるべきである。

また、東京都全体としての中期、長期のニーズの予測と計画の策定、及び補助金制度などにより、区、市、社会福祉法人、あるいはその他の民間団体が、都民が必要としている老人のための施設の開設や事業の開始に積極的に取り組むよう誘導する役割を重視すべきである。量的に大増設が必要とされる特別養護老人ホームについては、区、市の努力に期待するところが大きい、民間の資源を動員

することなしには必要量を確保することは困難と思われる。民間による特別養護老人ホームの増設については、特に積極的な奨励、誘導の施策を講ずる必要がある。

五 老人対策を推進するために欠かすことのできない基本的条件の一つは、専門職員の養成、確保及び資質向上対策である。

これら専門職員の養成や、現在、すでに就業している職員の資質の向上のための体系的な研修、訓練は、区、市や設置者である民間団体だけに期待しては十分な成果をあげることはむずかしい。この面では、東京都は今後とも積極的な役割を果たすべきである。

## 第五節 国の役割として実現を期待

### する事項

本審議会の審議の過程で、我々が痛感したことの一つは、地方自治体の一つにすぎない東京都では対応することのできない事項が非常に多いということである。その理由の一つは、老人問題が今や全国的な問題となり、東京都という自治体の力だけでは対応できないような広範、かつ、深刻な側面があることであり、また一つには、国の現行制度の中に、高齢化社会の到来にそなえるという視点から

みて改善すべき点があり、その改善なしには都単独で対応することの困難な事項が少なからずあることである。以下に列挙する事項については、東京都は国に対し制度の整備、充実、もしくは改善について、強く働きかけるべきである。

### 特別養護老人ホームの施設整備費国庫補助の充実

東京都においては、急増する要介護老人に対応するため、今後相当数の特別養護老人ホームを早急に建設していかなければならない。

これに要する経費は、膨大なものとなるため、今後建設を進める特別養護老人ホームについては、できる限り施設整備費国庫補助の対象施設とするとともに、国庫補助基準についても実所要額に見合ったものに引き上げる等補助の充実を図るべきである。

### 在宅サービスの基幹部分の法制化

在宅サービスの基幹部分 例えば、家事援助、デイケア・サービス、ショートステイ・サービス、在宅看護事業、給食事業などを、老人福祉法等の中に明確に位置づけ、その運営に要する経費の相当部分を国庫が負担することを明記すべきである。

## 精神障害老人対策のシステムの確立

人口老齡化とともに、急増することが予想されている精神障害老人のための効果的なサービス・システムを計画し、早急な整備、充実に必要がある。例えば、現在の社会保険診療報酬体系では、身体的な介護に多くの人手を要する高齢の精神障害者は、入院できる病院を見つけることが容易でなく、そのような老人を長期間自宅で介護する家族の苦悩は、時に想像を絶するものがある。効果的な精神障害老人対策のシステムを早急に確立すべきである。

## 老人専門病院、もしくは一般病院における老人科の設置

老人患者の入院は、前項に述べた精神病院等だけではなく、一般の病院においても高額な差額ベット料を負担するとか、付き添いをつけないと困難な場合が多い。これは、老人患者が看護に人手を要するため、医療費公費負担制度は、このような老人については十分にその効果を発揮しているとはいえない。すべての老人が安心して入院のできる老人専門病院、あるいは一般病院の老人科の開設が進まないのは、精神病院の場合と同じく、現行人員配置基準及びそれに基づいた社会保険

診療報酬では運営が困難なことにある。その対策としては、老人専門病院あるいは一般病院の老人科の看護婦、看護助手について特別の人員配置基準を定め、それに見合った高齢者入院加算を診療報酬で認めるようにすべきである。

また、専門病院、一般病院の老人科の開設について建築費や運営費の公費補助を行うなどの手段によりその設置を促進するような政策を早急にとるべきである。

## 女性の老後の安定という見地からの年金制度の改善

我が国の年金制度は、今後、急速に成熟していく中で総体的には国際的水準、内容に到達するであろう。しかし、その反面、制度間の格差や負担の増大と不均衡を含めた種々の問題が露呈されることが予想される。その意味で高齢化社会に即応した年金制度のあり方についての検討とその結果に基づく制度の改革が必要になるが、ここでは特に、女性の老後の安定という見地から女性の年金権の確立等を含め、第四章の女性老人対策でふれる諸点について、改善を図るべきである。

## 在宅要介護老人の介護者の援助対策の確立

要介護老人をかかえる家族の労苦には、たいへんなものがある。これらの人たちの労苦により社会は、収容ケアに要する多額の費用のかなりの部分を節約し得ているとみることもできる。今後に予想される要介護老人の急増を考えると、この資源は貴重である。前述の在宅サービスの整備、充実に加え、税制面での一層の優遇、介護手当の支給、住宅の増改築及び設備改善の援助、労働基準法を改正して老親の介護、病院への付き添いなどのための介護休暇を認めるなど、可能なあらゆる手段を動員して、要介護老人をかかえる家族を支援すべきである。そのための制度の改善、充実の主要な部分は、国によってなされる必要がある。

## 職員の養成と訓練

今後、急増する老人のための施設、機関が必要とする職員の数は、まさに膨大である。そして、その中核をなすのは専門職員である。これら職員の養成、訓練のシステムを整備するための施策の基本的部分は、国によって立案される必要がある。

## 老年学の研究と普及

高齢化社会の到来を遠くない将来にひかえて、老化及び老人問題について、科学的かつ

総合的な研究を進める必要があることは論ずるまでもない。国においても老年学研究に本格的に取り組むとともに、国立大学に老年学の講座を開設するなどその普及に努めるべきである。

## 第二章 要介護老人対策（要約）

老人が介護を必要とする状態になり、しかも家族による介護だけでは対応できない場合、できるだけ在宅サービスで対応するシステムが必要である。在宅サービスでは対応しきれないまでに問題が深刻になれば、収容ケアで対応する。

二〇年後の東京都で、仮に六十五歳以上老人の二・五％程度（現在の欧米諸国の二分の一程度である）にあたる老人に収容ケア・サービスを提供すると仮定すると、二〇年後の二〇〇〇年までには、七五人定員施設（これは現在の老人ホームの平均定員数である）で、一二〇〇施設以上の増設が必要である。平均すれば、毎年一五施設以上の増設が必要とということになる。

今後の老人福祉対策の中で、中核的な機能を果たすことが期待されているのは、家事援助制度である。二〇年後の予測を六十五歳以

上人口の増加だけを考慮して行くと、家庭奉

仕員は、現在の六倍の人数が必要となると思われる。これだけ拡大したとしても、二〇年後の家庭奉仕員の六十五歳以上人口との比率は、一九七〇年頃の英国の比率にも達しない。もし、この六倍以上の増員が実現しなければ、一人当たりの必要経費のはるかに高い事

収容ケア・サービスのニーズは高まり、極めて、効率の悪い要介護老人対策となってしまうであろう。したがってこの制度の大幅拡大が必要である。しかし、現行制度をそのまま

延長しても到底実現し得ないので、パートタイム制の導入が考えられる。主婦の能力と意欲を社会に還元するため、十分な教育と指導の体制を整備したうえで、パートタイムのホームヘルパーとして活用することが可能であろう。ただし、安上がり福祉とならないよう万全の対策をとるとともに、市民参加についての理解を求めることが必要である。

欧米諸国と比べて、わが国の老人看護制度は著しく立ち遅れている。この制度のあるべき姿、特に病院や診療所などの医療機関との関係、医療保険制度との関係、家事援助制度など、隣接サービスとの関係などについて研究を重ね、制度の整備、充実を図ることを期

待する。

また、家庭介護者に対しては、現在の一部の区、市では訪問看護による指導が行われているが、大部分の家庭では試行錯誤をくり返し悪戦苦闘している。家庭介護者が気軽に相談、援助を求められる窓口をつくるとともに看護の知識、技術を学ぶ研修の機会を設ける必要がある。

要介護老人対策のための要員の必要数は、今後のサービス水準の改善と、労働時間の短縮を考えると非常に大きなものとなる。要員の確保は、サービスの拡大とその水準を決定する上で、最も重大な要因の一つとなる。その養成、確保に努める必要がある。

## 第三章 保健医療対策（要約）

今後の急激な高齢人口の増加、また、高齢人口自体の高齢化に伴った老人層の疾病構造の変化を考えると、保健医療対策の面においても、計画的にサービス体制の充実、整備を図らねばならない。

老人の健康を守り、疾病の治療のためには老人医療費助成制度を含む、望ましい医療費保障のあり方についての検討が必要であるが、これと併せて病気にかからないための予

防、やむなく病気になる場合の治療さらに回復に必要なリハビリテーションなどが、老人の健康状態に応じて、一貫して行われる総合的老人保健医療対策が確立される必要がある。

今後の最大の課題は、精神障害老人対策にどう取り組むかということである。老化性痴呆には、精神科医の専門的な診断と治療がまず優先して行われ、これ以上の医学的治療の効果はないとか、あるいは引き続き治療の必要はあるが、入院の必要はない、などの専門的診断の後に福祉施設や機関に引き継がれるというシステムを確立することが患者の人権擁護の見地から是非必要である。

#### 第四章 女性老人対策（要約）

女性老人の絶対数が著しく増加し、女性人口に占める比率も男性のそれに比して高く、その差が年々拡大していること、また、現在の女性老人の多くは、経済的にも精神的にも自立する能力が弱く、配偶者との死別により日常生活を営むうえでいくつかの困難に直面していること、大都市東京には、匿名性、あるいは雇用の機会を求めて独身女性が集中していることなどを考えると、女性老人対策と

いう新しい視点が必要となってくる。

経済的安定化のために、ほとんど国への要望事項とされるものであるが、妻の年金権の確立、生活保護費における男女格差の是正、水準の引き上げ、遺産相続における嫁の寄与分制度に準じた取り扱いの検討、就労の保障が必要である。

単身女性老人の生活安定化のために、都営住宅に単身女性老人の入居を推進し、老人アパートの提供、あつ旋事業の充実を図ること、独身中高年女性に対して、寡婦なみの所得控除を行うことが必要である。

また、女性老人が、社会の一員であることを自覚し、「生きがい」のある生活が送れるよう、社会教育において女性老人向けの学級を新設ないし増設すること、高齢者事業団において、女性向けの仕事を開拓ないし開発することなどの対策が必要であり、これから、老年期をむかえる女性のために、知識や情報を伝え、老後設計をたてるうえでの助言、指導を行う機会が設けられることが望まれる。

#### 第五章 一般老人対策（要約）

高齢化社会にむけての総合的な老人対策の重要な問題として、要援護老人対策と並んで、

大多数の一般老人が健康で自立的な日常生活を維持していけるよう、体系的な一般老人対策を準備していくことがさし迫った課題である。この課題にこたえていくためには、東京都においても、福祉分野だけでなく、保健医療、労働、教育、文化、住宅・都市計画などの各億域において相互の協力、調整のもとに長期的な総合計画がたてられることが何よりも重要である。

これからの老人問題に本格的に対処していくためには、狭い意味での生活空間だけでなく、地域社会全体、都市全体にわたる、特に「ハード」な面での計画的整備が必要である。高齢化社会に対応した、老人が安全に生活でき、自由に外出活動のできる都市計画には、居住環境、公共施設整備、安全のための社会的ネットワークの形成、道路、交通機関の利便の拡大、各種災害対策などが含まれる。

老人の「生きがい」については、価値観の問題が含まれ、原則的には老人自身の責任と努力によるものというべきであるが、行政としても条件整備や環境づくりの面で今後ますます大きな役割を果たしていかなければならない。すなわち、高齢者事業団の活動強化、余

暇・社会活動の推進、教育機会の拡充などが重要である。

高齢人口の増加を併せて、生産年齢人口（又は労働力人口）における中高年齢化が著しく進むため、高齢者のための就労対策と同時たごしれまでの年功型雇用慣行や労働条件、環境の是正や改善等、新しい雇用システムを開拓していくことが重要である。

## 第六章 高齢化社会に対応するための社会・経済的基盤の充実（要約）

「望まれる」高齢化社会というものは、増大する老人のニーズに適切にこたえ得る制度、施策、サービスが整備されていることに併せて、それを支える社会、経済的基盤が用意されているべきである。そのためは、行政はもちろん民間社会福祉事業に関係する者、ボランティア及び地域住民のみならず、企業、労働組合が、それぞれの立場で重要なかわりをもつ。

高齢化社会にむかうに従い、若い世代が負うべき有形無形の負担は増大していくが、そのことがもつ社会的意義について若い世代は

良く理解できなければならないし、そのための準備として、児童、青少年に対する福祉教育の推進は、大きな課題になってくる。高齢化社会に対応するための社会・経済的基盤の充実はそのまま教育問題であるといっても過言ではない。しかも、その教育問題は、従来の福祉の世界におけるいわゆる「福祉教育」ではなく、家庭教育、学校教育、社会教育における福祉教育として、また、福祉、医療、労働、教育の各分野を相互媒介的に結ぶ福祉教育として、新しく行われるべき「福祉教育」なのである。

児童、青少年に対する福祉教育の推進については、「副読本」を使つての福祉教育だけでは不十分で、福祉のクラブ活動、子ども会、青少年団体の福祉活動などの実践活動を中心として、学校、家庭、地域社会を通じて推進されなければならない。

老後問題についての社会常識は定着しつつあるが、家庭や地域社会たおける老後問題の実際についての理解はいまだ十分ではない。このため成人の老後問題学習の機会の提供や、老年学をふまえた生涯教育のプログラムが地域社会の社会教育活動として、また地方自治体の社会教育事業として積極的に行われ

る必要がある。

要介護老人への施設ケア、在宅ケア、さらにもた一般老人に対する予防的な保健・福祉機能の遂行まで含めた総合的な老人福祉対策の展開にとつて、実際にそれを支えていく福祉職員・あるいはボランティア等マンパワーの適正な配置と養成、確保、開拓等は、とりわけ今後の重要な課題の一つである。

人口の高齢化が、ますます進行することを考えれば、企業としては、中高年労働者を切り捨てるのではなく、むしろ積極的に、その能力を活用すべきであろう。特に、六十歳定年制の実施、高齢者雇用率の達成、高齢者の働きやすい職場環境の整備、定年後のための援助などについて、企業の努力を期待したい。同時に組合の役割として、労働者側から雇用情勢や景気変動を考慮したうえで、長期的展望に立ち、労働者の老後生活を安定させるよう、定年制、退職金、企業年金の見直しを行い、より適切なプランを提示する、労働組合として、組合員が自らの老後生活を設計できるよう、適切な示唆をあたえ、また若い時代から老後にそなえることを積極的に援助、促進するなどの役割が期待される。