

高齢化社会に向けての高齢者の福祉に関する 行政施策のあり方について

(報 告)

昭和57年3月19日

岐阜県高齢者問題懇話会

まえがき (略)

第1 基本的考え方

わが国の高齢者人口及びその比率は、医学の進歩、生活環境の改善等による平均寿命の伸長及び出生率の低下等により、諸外国に例のない速さで増加しつつあり、世界でも有数の高齢化社会を迎えようとしている。

岐阜県においても、65歳以上の人口は昭和55年10月1日現在で189,895人であり、県人口に占める割合が9.7%と、全国平均9.1%を上回っており、今後においても同様の状態が続くと予想される。また、このような高齢化社会の到来に加えて、核家族化の進展、扶養意識の減退等高齢者の環境はますます厳しいものとなり、その深刻さを増していくものと考えられる。

従来、老人福祉対策は、就業対策、保健医療対策、施設整備、福祉サービスなど、主に国、県、市町村の行政施策として、年々その充実が図られてきた。

しかしながら、本格的な高齢化社会の到来をひかえ、すべての高齢者が豊かで生きがいのある生活を旨とするためには、老人福祉対策の枠を踏み出し、単なる具体的サービスの論議だけではなく、高齢者問題に対する基本的な考え方、取り組み方をあらためて見直し、新しい考え方の上になって長期的、総合的方策を樹立することが必要であろう。

この観点に立つとき、高齢者問題の基本的課題は、次の4点であると思われる。すなわち、高齢者問題

の明確化、高齢者問題に対する責任の明確化、総合的施策の実施及び社会資源の効率的な活用である。

1 高齢者問題の明確化

高齢化社会に対応した施策を検討するためには、現在の高齢者の真の生活要求に対応するとともに、将来の社会状況にも対応する施策が検討されなければならない。

すなわち、現在のみならず将来を見通した高齢者問題の明確化を図らねばならない。このことは、高齢者自身のニーズ、社会のニーズを的確に把握するとともに、高齢者問題に対する基本的な原則を明らかにすることによって可能となるであろう。

さて、その原則とは、老人福祉法に見られる高齢者は過去において社会に対して寄与したことにより、敬愛し、保護されなければならないという過去からの姿勢のみではなく、これを踏み出して、高齢者を等しく社会の中の一人の人間として、その尊厳にふさわしい処遇がなされなければならないということである。このことは、高齢者に、老齢期の特徴にふさわしい生活ができる権利を保障することであり、これを実現するためには、高齢者が自由に自らの信ずる老人観を選択して、それに基づいた自助努力ができる条件を社会や国が整備し、援助しなければならない。

健康な高齢者で、社会活動に参加することを選択する者には、その機会と場を提供し、心身衰弱して社会的に隠退を望む高齢者には安んじて隠退し、隠退後の生活が保障されるような場を提供することが、高齢者問題の基本原則となるべきであろう。

このような基本原則の上にたちながら、現在の高齢者のみならず、次代の高齢者を含めて、行政に求める事項と、高齢者自身に求められる事項を明確にするとともに、特に次代を担う若年層に高齢者問題に対する十分な理解と合意を求め、それぞれが果たすべき役割について真剣に討議しなければならない。

2 高齢者問題に対する責任の明確化

高齢者問題を明確にすると同時に、この対策についての責任を明確にする必要がある。

高齢者福祉の最大かつ直接の責任者は高齢者自身であり、高齢者自身の努力なくしては、自らの福祉はあり得ない。しかし、今日の社会経済状況においては、単に高齢者の努力のみではその福祉を図るには限界があり、国、地方自治体の行政による対応が必須である。

しかしまた、行政のみの努力でも高齢者の福祉を保障することは不可能であり、国、地方自治体、高齢者問題関係機関の責任はもちろん、家族、近隣住民、地域社会、企業等すべての連帯協同が強調されなければならない。

とりわけ、高齢化社会を迎えつつある今日、地域住民すべてが、すべての高齢者を自らの親として認識し、その生活を保障し合うという、地域住民の扶助意識と援助体制を強化する必要がある。このためには、住民の自主活動に一定の公的援助を与え、その活動を安定化させる福祉の供給システムを、今後新しく開拓する必要がある。

いわば今日並びに将来に向けての高齢者対策は、「自助」、「相互扶助」及び「公助」の三つの福祉の

供給システムが、有機的連帯を保ちつつ、相互補完の機能を果たしながら、進めていくものでなければならない。

3 総合的方策の実施

高齢者の福祉対策は、援護を要する特定の高齢者に対する施策にとどまらず、また所得制限などによる差別もなくして、すべての高齢者の豊かな生きがいのある生活を目ざすものでなければならない。

また、高齢者問題は、今日の青壮年層を含めた、すべての国民にかかわる問題として検討されなければならない。そのためには、社会保障、保健医療福祉サービス、雇用、生活環境、教育文化等、あらゆる分野の施策が講ぜられねばならないが、これらの施策は、長期的展望に基づいて、全体として関連施策の総合調整及び効率化をはかり、さらに優先度を勘案するなど総合的、有機的に運営実施されなければならない。

4 社会資源の効率的利用

現在、国においては、各種の高齢者に対する施策が講ぜられているが、これらの施策を地方自治体においても、十分活用すべきである。

これとともに、県民及び高齢者自体が、国及び地方自治体において実施している施策について十分な理解を深め、これを利用することが肝要である。一方、国及び地方自治体の側に対しては、その積極的なPRの実施を希望したい。

さらにまた、これらの施策についても、その効果的運用を図るためには、それが真に高齢者のニーズに合致しているかを常にチェックし、改善していく必要がある。そのためには住民並びに高齢者の意見を把握するとともに、いわゆるアフターケアも十分に考慮した施策を実施していかなければならない。

第2 具体的考え方

1 共通的事項

(1) 高齢者に対する施策を検討する場合、その前提として高齢者自身に関する問題を明らかにしなければならない。言い換えれば、高齢者が何を考え、何

を望んでいるのか、また次代の高齢者は自らが高齢者に達する時にはどのように対処するのか、行政に何を求め、現在の高齢者に対しどのように考えているのかを知る必要がある。

これらのことについては、今まで各種の実態調査、

アンケート調査等が実施されており、岐阜県においても、昭和52年度に県が高齢者実態調査（調査人員6,781人）を、昭和53年度に岐阜県シンクタンクが社会参加に関する実態調査（調査員512人）を実施し、これらの調査の分析がなされている。

これらの実態調査結果を総合的に比較、検討し、高齢者問題を根本的に見直すとともに、必要があれば、再度調査を実施することも考慮する必要がある。（2）現在、高齢者に対する行政施策は、国、県、市町村において各種の対策が実施されているが、これらの施策の多くは各部課において個別に実施され、縦割型で行われている。

しかし、各種高齢者対策事業は、その受け手は高齢者という一人のトータルな人間であり、どの事業においても高齢者の福祉の増進を図るという共通の目標を旨としているのであるから、各事業は互いに連携を保ちながら進められるべきである。特に、同一行政機関内においては、組織の一元化又は窓口の一本化をはかり、事業の効率的実施及び事業効果の拡大を旨とすべきである。県においては、高齢者対策が約20の部課で実施されており、その調整的機能を果たすための、仮称「高齢者対策室」の設置を要望する。

高齢者対策関連事業の中には、その趣旨、目的が類似しており、実施担当部課を統一すればより事業効果が上がると思われるものが多い。たとえば中高年齢者の就業促進については、労政部門と民生部門が統一されることが望ましい。また各事業の間で重複或いは縦割行政の間で見落とされている事業がないか、もう一度見直し、整理する必要がある。

しかし、各事業の中には、国の省庁レベルにおいてすでに縦割りで行われている事業もあり、これを県段階で一度に統一実施することは困難な場合も考えられるので、段階的に事業の統一、整理を図っていく必要がある。そのためにはまず現在の諸事業を行うに際しての連絡調整機関を設置することが必要と考え、高齢者対策室の設置を要望するものである。この高齢者対策室については、すでに名古屋市において、昭和57年4月から発足することが決定しており、岐阜県においても早急に検討されるよう要望する。

また県民にとって、年金、雇用、福祉等の高齢者の諸問題について相談する直接の窓口は市町村にあ

り、市町村においては、特に高齢者対策事業に関する窓口を一本化する必要のあることを付記しておく。

2 個別的事項

（1）社会参加の推進

高齢者が仕事や社会活動を通じて社会とのつながりを維持していくことは、単に生計維持のみならず、高齢者の生きがいを高めるうえでも重要な要素と考えられ、いわゆる福祉労働対策を推進しなければならない。また、労働以外の場においても、高齢者の経験や知識を社会で活用し、その役割を果たす場所を見出すことが重要である。

このためには、行政施策として社会参加の機会を設ける場所づくりが必要であるが、高齢者が社会へ参加する活動を行う場合には、労働の対価、即ち賃金を得る社会参加を行う場合と、対価を求めない、いわゆる生きがいのための社会活動がある。前者は主に労働行政が関与し、後者は福祉行政が中心となってくるため、本懇話会はこの2つの観点に立って各々に必要な施策を検討した。

また、高齢者の社会活動の場を設けるにあたっては、高齢者の心身の状況及び環境の状況に応じたきめ細かい配慮が必要であり、特に本県においては、地理的背景から、都市部における対策と、農山村部における対策の違いに留意すべきである。

ア 賃金を得る社会参加対策の推進

（ア）高齢化社会においては、高齢者人口の増加に伴い、労働人口における著しい中高年化が起ることを基本的に考慮しなければならない。また昭和60年度には、現在行われている失業対策事業の対象者が高齢化するため、その事業規模を一層縮小する予定であり、仕事を求める高齢者がさらに増大することを考慮しておく必要がある。

増大する高齢者の雇用対策としては、まず定年制の延長が考えられる。県下の企業の定年制の状況を見ると、昭和55年度において60歳定年制を採用している企業は41.5%を占め、60歳定年制が定着する傾向にある。しかし59歳以下を定年とする企業が依然として過半数を占めており、労働省が政策目標として掲げている「昭和60年60歳定年制の一般化」に向けて、より一層強力に企業の指導を進めていく必要がある。

また中高年齢者の雇用に対する需要の態様を見る

と、自分と家族の生活を維持するためといった、経済的理由から働かざるを得ない者が最も多く、約7割を占めるが、健康によいからとか、生きがい社会参加のために働くといった者も増えてきている。また働いていたい年齢についても65歳までが最も多く、約35%を占めるが、60歳又は55歳までで、それ以後は働く意思がないといった者も40%近く見られる。このように中高年齢者の雇用に対する態度はさまざまであり、定年制延長を一律に進めるのではなく、個人の希望によって定年が選択できるような、選択定年制の採用も考慮した指導を行っていく必要がある。

他に中高年齢者の雇用対策として実施されている労働省の施策として、法定雇用率（6%）の達成指導、60歳以上の労働者についての継続雇用奨励金制度、中高年齢者の新規雇用を促進するための、中高年齢者雇用開発助成金制度等がある。

高度経済成長から低成長への移行、急速な技術革新の進行による産業の高度化等、中高年齢者にとって、雇用の環境はますます厳しさを加えてきており、県においては、これら中高年齢者の雇用確保のための諸施策をより一層促進していくことを要望する。

また最近県下の一部の大企業において、企業自身の中高年労働者対策として、同系列の第2会社を作り、定年退職後の55～65歳の労働者が働いている例が見られる。これら企業による継続雇用の努力を他の企業にも波及させていくよう、県の積極的な指導を望みたい。

（イ）以上の諸施策は、企業等既存の雇用環境の中において、中高年労働者の働く機会を確保しようとする試みであるが、若年、壮年の労働者に比べ、体力、能力の低下が避けられない高齢者にとっては、高齢者に適した短期的、補足的な仕事の場を新しく開発していく試みも必要とされる。このような趣旨から、労働省が昭和55年度より新規補助事業として打ち出したのが、高年齢者労働能力活用事業（シルバー人材センター）である。これは全国各地の都市で設置されている高齢者事業団とも相まって、将来の都市部の高齢者の生活保障及び社会参加対策として注目すべきものと考えられる。

シルバー人材センターは、人口10万人以上の都市に設置されるもので、本県においては昭和55年度より岐阜市において発足し、大垣市においても発足に

向けて実態調査の動きが見られる。しかしながら、県下のほとんどの市町村はその人口が10万以下であって、シルバー人材センターの国庫補助制度の対象とはならない。このような市町村における高齢者事業団の設立の方途については、別に県などで考えられることを期待する。

高齢者事業団又は中高年齢者雇用福祉事業団の設置等については、岐阜県中高年齢者雇用福祉事業団設立検討小委員会において検討が進められ、「中高年齢者雇用福祉事業団設立準備指導要綱（案）」及び

「中高年齢者雇用福祉事業団設立準備指導委員会設置要綱（案）」が作成されており、今後関係部局との連携を保ちながら進めるとともに、県は事業団の設立を指導、援助し、設立された事業団に補助する必要がある。事業団の形態については、現在垂井町が行っている形式、すなわち、高齢者が事業団の会員となって会費を納入し、仕事は事業団から会員に配分される方式が基本になると思われる。運営費は会費及び県、市町村の補助によってまかなわれるが、事業団の自立意欲が失われることのないよう、補助金には補助期間を設定しなければならない。また補助期間終了後も独立採算を可能にするためには、既存の業界や、職業として行う人の仕事と事業団の仕事が競合することを避けなければならない。このためには、事業団が引き受ける仕事は高齢者に適した短期的、補足的なものとする必要がある。地方公共団体は、事業団へ仕事を発注するよう努めるべきであるが、一般的には高齢者の恒常的な作業の場を確保するため、共同作業所の設置が前提となり、県はこの施設の設置を援助するよう、要望する。あるいはこの作業所については、既存の老人福祉センター、老人憩の家や、保育所を活用することも考えられる。

また後述するように、高齢者自身がボランティアとなり、ボランティア・センターを通じて、デイ・サービス施設、高齢者ケア・センター等での有料奉仕が求められており、事業団はボランティアを供給する役割も果たすべきであると思われる。なお、事業団の設立にあたっては、市町村単位での設立が困難である場合が想定されるので、広域市町村圏で対応することも検討する必要がある。

また、就労の際の安全保障が考慮されること及び、老後の所得保障が安定していない中小企業退職者の再雇用について配慮されることが必要であり、さら

に高齢者の能力活用及び職業訓練のための施策を検討する必要がある。

農村部、山村部における高齢者の福祉労働対策については、いかに仕事の需要を創出するかが重要な問題であり、今後、農山村における高齢者の役割りを高めるための積極的な行政施策を検討する必要がある。

次に、高齢者の雇用を進めるためには、働く場所を創り出すとともに、高齢者自身の勤労意欲を高めるような方策が講ぜられなければならない。これは、後述する高齢者の意識高揚の問題として検討すべきものと思われる。

イ 生きがい社会参加対策の推進

高齢者が社会活動を通じて積極的に社会参加を図ることは、高齢者の生きがいを高めるうえで重要なことであり、高齢者自らの積極的参加を期待するとともに、行政においては、その条件整備及び指導者の養成を推進すべきである。

生きがい社会参加のための諸施策としては、園芸等の生産活動、郷土芸能等の伝承事業、木工等の軽作業、趣味を生かした文化活動、社会奉仕活動、レクリエーション活動など、地域住民も交えた各種事業が考えられるが、これら事業の積極的推進を図るためには、社会福祉協議会の活用及び老人クラブとの連携を考慮しなければならない。またこれら各種事業の中心となる指導者については、後述の高齢者セミナープログラム作成委員会において養成された高齢者、あるいは既にこれらの事業の専門知識、経験を有する高齢者等が、高齢者セミナープログラム委員会から派遣され、指導にあたることが望ましい。

生きがい社会参加対策の推進については、美濃加茂市、土岐市等における生きがいと創造の事業、小坂町における高齢者生産活動センター等のモデル事業が進められており、今後これら市町村の事業実施状況等を調査研究し、具体的推進施策、方法を検討していかなければならない。

これらのモデル事業を進めると同時に、規模は小さくとも、民間の活力等を利用し、隣近所で手軽にできる職場をきめ細かく普及させることも必要であると思われる。現在県において、心身障害者を対象とした、心身障害者小規模授産事業が実施されているが、高齢者を対象とした高齢者小規模授産所の設置を要望する。

(2) 充実した生活づくりの推進

いままで、老人福祉施策は、それぞれの時期にさまざまな形で行われ、大きな成果をあげてきた。たとえば、高齢者の活動の一つの例として、老人クラブ活動の動向を追ってみると、当初のレクリエーション中心から、やがて知識教養を高める運動が加わり、現在はそれらとともに、高齢者自身による社会奉仕活動の動きが見られる。これらの動きから言えることは、高齢者の生活要求は極めて多様であるとともに、その根底には、より一層自らを高め、社会の中で有意義な自分であろうとする姿勢が見られることである。

ところで、このように充実した生活を送りたいとするすべての高齢者にとって最も重要なことは、まず高齢者自身の健康が維持されること、及び時代の変化に即応し得るよう、自らを高めようとする気概とである。このことを念頭において、本懇話会では、充実した生活を送るためのさまざまな施策の中で、特に健康維持対策と高齢者自身の意識高揚及び高齢者に対応する家族や地域社会のより一層の敬愛精神の醸成が必要であると考え、その点に絞って必要とされる施策を提言することとした。

心身の健康を維持するための基本的なことは、自分自身の健康は自らが管理するという意識の下に、青壮年期から積極的に健康づくりを進めることである。したがって、高齢者の健康づくりのための対策は、青壮年期からの一貫した体系の中で連続性のある健康管理がなされるべきであり、また高齢者自身の対策については、その心身の状況に応じて社会適能力維持対策、社会復帰対策等が積極的になされなければならない。

高齢者の意識高揚のためには、教育、医療、行政が包括された場の中で高齢者に対する社会教育がなされ、高齢者が充実した生活を送るための諸施策が検討されることが必要である。

また、敬老精神の醸成については、幼児期における福祉教育から高齢者に対する社会教育までが生涯教育として、一貫して行われなければならない。

ア 健康づくり対策の推進

(ア) 高齢化社会に対応した健康対策を効果的に実施するためには、その諸施策を行うにあたって、行政部課間の縦割行政を打破するとともに、行政及び民間関係機関が一体となって実施されることが必要で

ある。

このためには、医療機関、保健所等の衛生機関、教育機関、福祉機関等の諸情報の相互交換が図られなければならない。ところで、高齢者の健康を維持していくためには、青壮年期から個々人の継続性のある健康管理を行う必要があるが、そのためには、すでに欧米の一部において実施されていることであるが、連続的な健康管理を明らかにし得る生涯保健手帳を個々人に所持させ、定期検診を強化することによって、高齢化社会に増加することが予想される成人病その他の疾病を事前に防止するとともに、自らの健康は自分で管理するという意識を喚起させるように努めるべきであろう。また、この手帳を効率的に利用することにより、医師、理学療法士、保健婦、家庭奉仕員などの間の有機的な情報交換を可能にし、地域医療の実を挙げるができるものと期待される。

なお、将来財政事情が許すならば、仮称「生涯情報センター」を行政および民間の協力によって設立し、コンピューターの利用によって県民個々人の健康に関する継続的データを保持し、広く各種医療機関に役立たせるとともに、高齢化社会に対応する地域社会の保健医療対策のための詳細な統計分析を行い、より一層の県民の健康づくりに寄与させるよう、要望したい。

(イ) 高齢化社会の到来に対処するためには、高齢者個々人の老化を可能な限り防ぎ、社会的適合能力を保つよう、努めなければならない。そのためには、健康教育、栄養指導、健康診査、治療、機能回復訓練、家庭看護指導など一貫した地域の総合的な高齢者保健医療対策の確立が望まれる。したがって、地域の保健・医療関係諸機関（民間の医療機関を含む。）の有機的結合を図る必要がある、地域の医師、看護婦、保健婦、家庭奉仕員、栄養士、体育教師等で構成するヘルスケアチームを編成されるよう、要望する。

このチームは個々の高齢者の症例研究を行い、高齢者の生活指導プランを作るセンター的役割を果たすものである。したがって、高齢者の全体的生活指導を進めるためには、教育関係者、カウンセラー

（心理学者）等もこのチームに参加することが望ましい。郡部においてこのような人材を確保し難い場合には、カウンセラー等の専門家の出張指導、ある

いは後述の高齢者セミナープログラム委員会からの人材派遣が考慮されるべきである。

(ウ) こういった地域医療体制と合わせて、高齢者の専門医療施設の整備も進める必要がある。具体的には、老人性痴呆、脳卒中等の老人病に対処する専門施設を高度に備えた高度老人専門病院の設置、及び民間医療機関では財政的に確保の困難な理学療法士（P.T.）、作業療法士（O.T.）を配し、機能回復訓練、入浴等を行う集中制御式リハビリセンターの設置が望まれる。以上の諸施設の整備は、在宅福祉を推進していく上で極めて重要な課題でもある。

(エ) また地域医療を推進するためには、既存の地域医療関係機関である保健所、保健センターの活用が必要となる。しかし、現実には、保健所においては保健婦の不足のため、どちらかといえば母子保健が中心となり、老人保健活動まで十分に及んでいない状況にあり、また、地域住民の自主的保健活動の拠点として急速に整備されてきた保健センターについても、保健婦等のマンパワーがなく、本来の活動が行われていないのが現状である。これらを考慮すると、現在不足している保健婦及び理学療法士（P.T.）、作業療法士（O.T.）の養成を早急に行う必要がある。

イ 高齢者の意識高揚及び敬老精神の醸成

(ア) 高齢化社会の中で高齢者が充実した生活を送るためには、高齢者が自らの責任と努力により生きがいを見出す自助精神の高揚が望まれる。このための行政施策としては、高齢者の意識高揚を図る再教育の場を設け、これを推進しなければならない。

この企画、実施については、大学関係者、行政関係者、老人団体、婦人団体、福祉事業関係者等、多方面の有識者の意見を集約する必要があり、その意見集約の場として、高齢者セミナープログラム作成委員会の設置を要望する。高齢者の意識高揚のための学習プログラムの作成にあたっては、高齢者教室、高齢者大学等の既存の制度を十分に考慮し、これを立体的、効果的に活用していく必要がある。

また、高齢者セミナープログラム委員会は、学習活動のプログラム作成のほか、各種高齢者関係講座の講師のあっせん及び、高齢者の諸活動における指導層の養成（高齢者自身の中から育成する）などを行い、これによって都市部と郡部の高齢者教育のレベルの統一を図る。委員会の活動の場としては、老

人福祉センター等の既存の特定老人福祉施設に付設した施設を設け、これを中核基地として、高齢者教育のセンター的役割を果たしていくことが望まれる。(イ)次に、高齢者生活相談室を開設し、専門コンサルタントにおいて高齢者の結婚相談など極めてデリケートな生活相談事業も行うよう要望したい。従来のように、老親は息子夫婦に扶養されるのが当然と考えられていた時代には、高齢者の結婚相談のような問題は全く考える必要がなかったが、核家族化が進み、しかも寿命が著しく伸長している現代においては、高齢者の単身世帯も非常に増加しており、とり残された高齢者どうしの結婚問題は高齢者自身はかなり関心の高い問題となっている。これらの問題を解決するため、高齢者のための特殊な専門相談室の設置が求められる。

(ウ)高齢化社会の中では、高齢者自身の努力のみでは、充実した生活を目ざしても限界がある。「老人は次の世代の者が暖かく養うのが当然である。」という風潮、すなわち敬老精神を県民の間に醸成することにより、高齢者自身の努力と家族及び地域社会の思いやりが相まって、高齢者の充実した生活が実現できるものと考えられる。

このためには、学校教育における福祉教育の充実のもとより、幼児教育から社会教育までの、成年も含めた、生涯教育としての福祉教育が必要である。具体的施策としては、市民大学、婦人学級等の各種講座及び大学等の高等教育機関に老人問題の講座を開設することを要望する。さらに、福祉モデル校の指定、福祉作文コンクールと優秀者の発表等、高齢者に対する敬愛と思いやりを強化する方策を、あらゆる機会を通じて進めるよう、望みたい。

また、行政施策として、敬老精神の醸成を側面から援助する施策も考慮する必要がある。「老人を敬愛しよう。」と単に教え込むだけでなく、自然に高齢者が敬愛されるような、高齢者にしかできない活動の場を与えることも大切である。この点については、例えば伝統工芸、地域文化の伝承、郷土史の編さん等に高齢者の積極的な参加を求めることがあげられる。また、後述するように、高齢者との同居を援助し、継続させるための方策として、高齢者との同居世帯に対しては所得制限をはずして有能な家庭奉仕員を派遣し、さらにショートステイ事業のより一層の推進を図ることを要望する。なお、ねたきり

老人同居家庭に対する税の減免措置や、三世帯同居を促進するための三世帯住宅の整備も進めていくことが必要であろう。

(3) 福祉の充実

高齢者に対する福祉対策は、行政施策の中でかなり実施されているが、高齢化社会の中で福祉の充実を進めるためには、「ほとんどの老人が家族との同居を希望し、それが幸福の原点である。」という観点から、在宅福祉を第一義的に考慮し、現在の在宅福祉サービスに見られる所得制限を、利用者負担を考慮しながら撤廃するなど、すべての老人に対するサービスへと拡大しなければならない。また、現在実施されている施策においても、PR方法、実施方法に問題があるものがあり、検討されなければならない。

さらにまた、個人、家族、地域社会及び行政等が一体となって、総合的に実施されるという福祉対策が必要である。

施設福祉については、主として、機能の充実及び地域開放について考慮する必要がある。

ア 在宅福祉サービスの充実

(ア)在宅福祉サービスを推進するためには、まず福祉サービスについての経済的制約を撤廃して、すべての高齢者に福祉サービスが行き届くようにしなければならない。これに伴って、利用者による受益者負担の原則を導入していく必要がある。

これを実現するためには、家庭奉仕員の増員を図ることは言うまでもなく、さらに、「国民の責任において進める福祉」の観点に立って、民間の力の活用つまりボランティアの発掘、養成、及びその活動の推進を図ることが重要な課題である。

現在、ボランティア活動については、各種団体等により実施されているが、いまだ福祉向上のためのエネルギーまでには高まっていない。この原因としては、(1)活動が一時的なものにとどまり、継続性に欠けること、(2)ボランティアと行政機関及び各種社会資源との連携、特に人間関係に欠けること、(3)ボランティアの資質を高める教育機関がないことなどが考えられる。

ボランティアの活動に継続性を持たせるためには、現在のボランティアの、社会福祉体系の中での位置づけを明確にする必要がある。単なる一時的な善意による奉仕活動ではなく、福祉サービスの一翼を担

う恒久的な存在としてのボランティア活動を確立してゆかねばならない。そのためには、ボランティアの活動母体となる組織が必要であり、ボランティアの教育機能及び各種機関との連絡調整機能も果たす基幹センター、いわゆるボランティア・センターを設置することを要望する。センターの形態としては、センターが利用者の申込に応じてボランティアを派遣し、利用者はセンターへ利用料を支払い、ボランティアはこのセンターから報酬を受けるといった、いわゆる事業団形式とすることが望ましい。

現在ボランティア活動の中心となっている組織は社会福祉協議会であり、県としては、市町村社会福祉協議会の指導母体である、県社会福祉協議会を強化し、これに援助するとともに、ボランティア・センターの設立についても、社会福祉協議会の協力のもとに進めていく必要がある。

また、県においては、ボランティア・センターの整備と合わせて、ボランティア活動の推進を図るため、高齢者自身の参加も含めた県民総ボランティア運動を積極的に推進するよう要望する。そのためには、高齢者のボランティアは献老手帳を所持してサービスの実施点数を記録し、それに応じたサービスを、高齢者ボランティア自身が後で受けられるようにするといった奨励策も考えられる。この献老手帳については、前述の生涯保健手帳の一部として設けることが望ましいと思われる。

また、家庭奉仕員については、前述の増員のみならず、身分保障制度の確立、専門研究制度の樹立、さらに市町村間における身分、報酬の格差を解消する努力が強く望まれ、行政施策として早急に対応すべきである。

(イ) 高齢化社会に対応した福祉サービスを充実させるためには、コミュニティ・ケアを推進しなければならない。従来の社会福祉は、ややもすれば、施設収容主義、金銭援助を中心とするハード・アプローチ的福祉であり、また非健常者中心主義であり、さらに行政主導型福祉となっていることにあると考えられるが、社会福祉の本質及び今日の住民のニーズから考えると、要援護者の「自立」と「社会統合」、つまり要援護者を地域の中に留めてその村策を考えるという、福祉の日常化 - ノーマライゼーション - 等のような福祉への発想の転換が望まれる。この考え方に立てば、高齢者福祉も当然、「隔離」から

「統合」への転換を図っていく必要がある。このことは、「施設ケア」中心の福祉から「在宅ケア」中心の福祉への転換を図ることでもある。そしてそのためには、「地域」と「参加」と「統合」を考えるべきであり、このことがコミュニティ・ケアの推進であると考えられる。

コミュニティ・ケアを推進するためには、高齢者が、地域にあって気軽に利用できる施設がきめ細かく整備されることが必要である。このためには、現在各地域に普及している老人福祉センターや老人憩の家、公民館等を利用して、仮称「高齢者ケア・センター」を設置し、高齢者の生活指導やレクリエーション活動を行う場とすることを要望する。そこでは前述のヘルスケアチームの指導の下に、家庭奉仕員やボランティアが高齢者の生活指導にあたるが、老人の自主性が第一義的に重んぜられ、地域の高齢者どうしの新しい会話の場所となることが望まれる。

自主的に施設を利用できない在宅の虚弱老人のためには、デイ・サービス施設の充実が図られねばならない。現在、岐阜と東濃の2地区に整備されているが、これを西濃、飛騨地区にも配置し、また各デイ・サービス施設を指導するセンターとなる単独型デイ・サービス施設の整備が望まれる。デイ・サービス施設はねたきり老人や虚弱老人等の介護を要する高齢者の利用施設であるから、前述のヘルスケアチーム及び集中制御式リハビリセンターに配置された理学療法士及び作業療法士等の指導のもとに運営されていくことが望ましい。

また、県においては、福祉サービスの多くが市町村で実施されていることから、在宅福祉を総合的に実施するモデル市町村を選定するとともに、地域福祉振興対策事業として財政面での補助及び実施についての指導を行い、コミュニティ・ケア推進事業の開発を行うよう要望する。

(ウ) 高齢化社会に対応する福祉の充実を図るためには、社会の基本形態である家族の機能を充実する必要がある。このためには、特に、ねたきり老人等を家族が家庭で介護できるための対策を推進しなければならない。

具体的施策としては、まずねたきり老人家庭に対する優遇措置を講ずるべきであり、介護手当の支給、介護者の表彰及び税制上の優遇措置などが必要であると考えられる。特に介護手当については、県民の

要望も強く、従来の生活保障的な手当とは観点を異にし、在宅福祉推進のための精神的、奨励的援助策として実施すべきであり、大きな視野から判断すると、行政財源の節約につながると考えられる。

ねたきり老人家庭の介護機能の充実策としては、介護方法の助言、指導が必要であり、このためには、介護方法を示した手引、スライド等を作成し、前述のヘルスケアチーム、P.T.、O.T.等の専門家の指導のもとに、技術指導及び介護者研修を実施しなければならない。

また、家庭内におけるねたきり老人等の介護については、介護者の事故、疾病等により介護ができない場合の対策が肝要であり、介護者自身の福祉対策としても、このような場合に老人ホームで一時的に介護を行うショートステイ事業の充実、拡大を要望する。ショートステイ事業については、現在主に特別養護老人ホームにおいて行われているが、養護老人ホームにおいても、ポータブルバス等を設置してねたきり老人の受け入れ体制を整え、ショートステイ事業の実施施設の拡充を図る必要がある。

さらに、家族機能が十分に果たされるためには、その基本である住環境が整備されることが必要であり、ねたきり老人のみならず、一般の高齢者についても配慮された住宅の基準が検討されるべきである。このためには、県において老人向住宅標準作成委員会を設置し、この委員会で検討された基準及び考え方を広く県民に周知するよう要望する。

(エ) 在宅老人福祉施策として、種々の対策が講ぜられているが、高齢者の生活全般に対する適切な指導が行われ、高齢者がこれを自覚して生活を正すことにより、高齢者自身の力で要援護の状態に陥るのを防ぐことができる。このために、高齢者の健康、経済生活、人間関係等、生活全般にわたる老人手引書を作成し、高齢者世帯に配布することを要望する。この老人手引書は、前述の高齢者セミナープログラム作成委員会において作成し、高齢者ケアセンターにおける生活指導の基本ともなるべきものである。

イ 施設福祉の充実

(ア) 最近の老人ホームについては、その考え方が、入所者にとっての「援護、収容の場」から「生活の場」へと変わりつつあるが、さらに老人ホームが持つ心理的、社会的リハビリテーション、医療リハビリテーション機能を重視した、地域住民にとっての

「利用施設」としてその役割を果たすことが必要であり、このためには、施設の地域への開放事業を推進しなければならない。

施設の地域開放を推進するためには、社会体制づくりとして、その人的、物的機能を充実させる必要がある。人的機能を充実させるためには、指導機関の充実が必要であり、県においては、老人ホームの指導に専門的にあたる施設指導主事の設置が望まれ、施設内においては、スーパーバイザーを設置し、指導、研修、訓練の強化を図ることが肝要である。

また、施設の持つリハビリテーションの機能を充実し、社会に開放するために、リハビリ指導のできる施設職員を養成する必要がある。リハビリ指導のためには、理学療法士(P.T.)、作業療法士(O.T.)等の専門家を施設職員として確保することが重要であるが、緊急に確保し得ない場合は、看護婦、生活指導員、寮母等の職員が、リハビリ指導手引書によって、医学的立場からではなく、健康指導の立場でリハビリ指導を行うことが考慮されるべきである。

人的機能の強化については、特に公立施設長の定着化が望まれる。そのためには福祉行政の経験のある者を施設長として配置することが望ましく、施設を設置する市町村上層部の意識の啓発が必要であると思われる。

このような、職員の資質向上のための指導体制の強化とともに、職員の通常業務の合理化、入浴、洗濯等の業務省力化についても検討されなければならない。

物的機能の充実については、リハビリテーション器具の充実、授産所の付設、養護老人ホームにおける特殊入浴設備(ポータブルバス)の整備等が考慮されなければならない。

こうした社会体制づくりを推進し、給食サービス、入浴サービス、ショートステイ事業、介護者研修、リハビリテーション、作業実習等の地域開放事業を実施することにより、コミュニティ・ケアの一環としての役割を老人ホームが果たすことができ、地域社会との交流が得られ、入所老人にとっても、在宅老人にとっても、生きがいのある施設となることが考えられる。

また、老人ホームを地域交流の場として推進していくためには、老人ホームの指導とともに、市町村

の推進体制を指導，強化し，その協力体制を確立する必要がある。

(イ) 老人ホームの整備推進については，施設の種類によって整備状況が異なっており，次のような整備計画が進められるべきであろう。

養護老人ホームについては，施設定員は需要を満たしていると考えられるので，今後はその内容の充実，特に地域開放に向けての設備整備，老朽施設の改築等に力を注いでいくべきである。特別養護老人ホームについては，なお需要が大きく，岐阜地区，大垣地区，飛騨地区に各1ヶ所の新設が必要と考えられる。

また，高齢者の側の需要の多様化に伴い，従来の

施設とは類型を異にする新しい老人ホームが必要となっている。特に緊急を要するのは，いわゆる痴呆老人のための施設である。痴呆老人は，夜間の徘徊等特異な行動が多く，現在の特別養護老人ホームに専用部屋を設けるといった方法では対処できない。

また，痴呆老人をかかえる家族からの要望も強く，早急に検討すべき課題であると考ええる。

また，盲老人を対象とした盲老人ホームについても，近県の整備状況から見て，本県においても整備すべき時期に来ていると思われる。

むすび(略)