

青森県における今後の在宅老人 福祉対策はいかにあるべきか (答 申)

昭和58年10月10日

青森県社会福祉審議会

はじめに(略)

青森県の老人福祉対策の現況(略)

今後の在宅老人福祉対策について - 介護問題を中心に -

ねたきりの老人，ひとり暮らしの老人，虚弱老人，更には最近出現率を高めている痴呆老人など，かつては，それぞれの地域・家庭で郷土の発展に貢献してきた人たちであるが，大部分の人は可能な限り自宅での生活を希望しているのが実情である。

在宅老人福祉対策は，そのためそれぞれの施策を強化し各種の福祉サービスを提供しているが，特に注目されるのがねたきり老人，痴呆老人の介護問題であろう。

本来家族間の相互扶助，とりわけ老親の介護については家族責任とされてきたものであるが，生活態様と生活意識等の変化から，家族の介護機能は著しい後退を招き，家族に介護の意志があっても事実上，その能力と条件に欠ける場合が多くなっている。

こうしたことから，介護問題に関する限り社会的合意の中で私的責任を補う公的サービスとして老人家庭奉仕員派遣事業が生まれたが，それにしても長期周，ねたきり老人，痴呆老人の介護にあたる家族の物・心両面にわたる負担は容易なものでなく，ときとして介護意欲の喪失をも招きかねないものである。

ねたきり老人対策及び痴呆老人対策は，このような困難な家庭介護を基盤とするものだけに対策の適

否は直ちに家庭介護の動向に大きく影響し，ひいては在宅福祉そのものの評価につながるものである。関連施策の強化，特に介護にあたる家族の負担軽減については，今後の重要な課題として検討されることを望むものである。

1 ねたきり老人の福祉対策

青森県内の在宅のねたきり老人数2,572人と特別養護老人ホーム入所者2,394人(昭和58年4月1日現在入所者数)とを合わせるとねたきり老人の総数は4,966人となる。このねたきり老人の対策は重点的に実施する必要があるが，特に在宅ねたきり老人に対しては，介護に当たる家族の大半が女性であるという現況を踏まえ，家族を含めた在宅福祉対策を推進すべきである。

このため，家庭で介護を受けたいというねたきり老人の願望に即した施策を充実させる必要上，介護している家族の機能を在宅福祉対策の面からも評価し，介護教室の内容充実，介護手当支給制度等支援体制について検討し必要により国へ働きかけるなどの対策を講ずるべきである。

(1) 老人家庭奉仕員派遣事業

老人家庭奉仕員派遣事業は在宅のねたきり老人に

に対する福祉施策の中心をなす制度として実施されている。

昭利57年10月の制度改正により派遣対象が拡大されそれに伴い青森県の老人家庭奉仕員も昭和57年度の236人（パートを含む）から58年度は274人に増員されている。

当面、派遣対象世帯の実態を把握しそのニーズに対応出来るようパートの老人家庭奉仕員の登録等その体制づくりと研修等による資質の向上が急務と言えよう。

また将来、福祉需要が増大しかつ多様化してくることが予測されるので、老人家庭奉仕員の派遣体制についても検討し介護の充実・強化を図るべきである。

なお、青森県における老人家庭奉仕員の配置状況は、全国平均をかなり上回っている。

しかしながら、ひとり暮らし老人やねたきり老人等要派遣対象者に対する老人家庭奉仕員の設置状況をみると、県平均の4～5倍の町村がある反面、半分以下の市町村もみられるのでその実態に即した増員に努めるべきである。

（2）老人日常生活用具給付等事業

特殊寝台等ねたきり老人のための日常生活用具は介護する人の補助的器具としても必要なものである。

昭和58年度から日常生活用具に新たに火災警報器、自動消火器等が取り入れられたが、今後とも需要に応ずるため内容の充実を図るとともに、いまだ4町村において本事業が実施されていないのでその解消を図る必要がある。

（3）ねたきり老人短期保護事業

青森県の場合、特別養護老人ホームの整備率が高いので、ねたきり老人短期保護事業を実施する基盤はできていると言える。

事業の実施状況をみると、ここ数年間事業実績が伸びてきているが、現在9町村が未実施であるので今後その解消に努めるべきである。

また事業の運営面においても、「介護者の疾病、出産、事故等やむを得ない理由」以外の場合でもこの制度が活用されて家族の介護機能が維持されるよう家族の休養についての配慮が必要である。

（4）家庭介護者に対する援助

昭和54年に実施した青森県高齢者基本調査によれば、ねたきり老人を介護している者の95パーセント

が配偶者、子等の家族である。日常生活全般にわたる介護から強いられる負担は想像を超えるものがあり、在宅老人の福祉充実を指向する観点からもまた、在宅福祉の基盤を支える家庭介護者に対する援助は極めて重要な問題である。

そのために老人家庭奉仕員派遣事業、ねたきり老人短期保護事業、デイ・サービス事業等の充実を図るとともに介護に当たる家族に対して福祉施策を十分に講ずる必要がある。

なお、昭和57年度から県単独事業としてねたきり老人を抱える家族のための「介護教室」の開催、『ねたきり老人介護読本』の配布など効果的な対策を実施している。

今後、介護教室開催に際して介護技術とともに休養も得られるような配慮も必要である。さらに常時、ねたきり老人を介護している家族に対して休養を与えるため、老人を施設に一時的に収容してデイ・サービスを実施するなど家庭介護者の負担軽減を図る対策について県行政の立場から配慮すべきである。

2 痴呆老人の福祉対策

老人の精神障害のうち、脳の器質的障害によるいわゆる痴呆老人の問題については、医療と福祉がそれぞれの分野を調整した総合的施策が望まれているが、痴呆老人を抱えて介護に当たっている家族の身体的・精神的負担が極めて大きいことから当面次の施策が必要である。

（1）介護者の負担軽減

家庭における介護者の負担軽減のため老人家庭奉仕員の派遣事業、ねたきり老人短期保護事業、デイ・サービス事業等の在宅福祉対策を痴呆老人家庭にも利用させその介護者の休養を図る必要がある。

（2）相談窓口の強化

痴呆老人を抱える家庭の困惑のひとつは、その対応に必要な知識に乏しいことにある。

そのための窓口として、いわゆる「ボケ110番」といわれるものであるが、保健所等の公的機関に助言・指導の機能を持つ相談窓口が設置されつつあることは家族にとって最も信頼できる相談相手となるう。

（3）収容対策

特に重度のぼけ老人は家庭介護が困難であり、医療機関若しくは福祉施設において収容を図るべきも

のであるし、幸い国の計画もあり、この際県としても早急に特別養護老人ホームの収容機能の強化を促進し、対応に万全を期すべきである。

3 虚弱老人の福祉対策

おおむね65歳以上の者で、身体が虚弱なために日常生活を営むのに支障のあるいわゆる虚弱老人は県内で49,000人にのぼるものと推定される。これは65歳以上の老年人口の約3分の1を占めるものである。

在宅の虚弱老人に対する福祉施策として特別養護老人ホームに併設するデイ・サービス施設において入浴、給食等のサービスを提供しているが、事業の規模から市部を中心に実施されている実情である。

人口規模の比較的小さい町村部においてもデイ・サービス事業の実施が強く要望されていたところであるが、昭和58年度から県単独事業として既存の特別養護老人ホーム等の施設機能を活用するミニ・デイ・サービスを実施したことは、虚弱老人に対する需要に応じたものと評価されている。事業の推進に当たっては、町村と施設が連携を密にすることが必要である。

また、この事業の実施に当たっては、その地域の市町村が一体となったいわゆる一部事務組合によるデイ・サービス事業の実施へと段階的に発展できるように考慮すべきである。

また、デイ・サービス事業の実施内容についても、通所サービスに片寄ることなく、入浴、給食、洗濯等の訪問サービスについても配慮すべきである。

なお、特別養護老人ホーム等収容施設の機能を活用した在宅福祉対策関係の事業の実施に当たっては、事業費が施設側の超過負担にならないように配慮すべきである。

また、老人福祉センターにおいても虚弱老人の福祉推進のためその機能を十分発揮すべきであり、機能回復訓練、健康相談等の内容の充実に努めるべきである。

4 ひとり暮らし老人の福祉対策

高齢者世帯の増加に伴って、ひとり暮らし老人も今後増えるものと推測される。特に女性のひとり暮らし、高齢者夫婦のみの世帯、更に75歳以上のいわゆる後期老人層のひとり暮らしの増加が予測されるが、福祉施策としては、現行制度上あまり見るべき

ものがないので、当面ねたきり老人対策とともに施策の充実が望まれるものである。

なお、青森県は雪国であり、積雪期における雪おろしや道路の除雪、家屋の補修等には、ひとり暮らし老人の負担しきれないものがあり、ボランティアの活用を含めてその対策が必要であろう。

現在のひとり暮らし老人対策としては、老人家庭奉仕員派遣事業のほか県単独事業の緊急連絡器具給付事業があるが、その実施状況をみると各市町村間に格差が認められ事業の未実施が11町村に及んでいるのでこの解消に努めるべきである。

また、昭和56年度まで実施した「愛の訪問事業」は、その成果に見るべきものがあるので今後継続して実施すべきであり、更にひとり暮らし老人の孤独感の解消、安全確保を図るためにボランティアの活用を図るとか近隣の協力を得る等地域福祉対策の観点からも施策の充実を図るべきである。

5 健康な老人の福祉対策

健康な老人に対する福祉対策については、老人の生きがいを高め、ねたきりや虚弱老人にならないよう心身の健康保持、ひいては社会の発展に寄与することを目的に実施されているが、高齢化社会を迎えその生きがい対策はますます重要となってくる。

まず老人クラブについては、発足当初の単なる憩いの場、交流の場としての活動から、最近は教養の向上等自主的活動を行っているが、今後はねたきり老人宅への訪問活動、老人ホームでの奉仕活動や地域社会との交流を図る等積極的な活動が望まれる。

また、昭和56年度から57年度にかけて県単独事業として実施した「老人地域福祉対策モデル事業」は老人クラブの活動の推進にも効果が認められたので、その事業の継続が望まれるものである。

次に、福祉対策と労働対策の接点にある高齢者就労対策については、経済状勢の影響等もあり、求職者に対する就労者は、50パーセント以下という厳しい状況である。

老人の就労については、高齢者無料職業紹介所やシルバー人材センターがそれぞれ連携を密にし老人問題に対する一般の理解を求め求人開拓に努めるべきである。

また、老人の就労と関連する生産活動として「生きがいと創造の事業」があるが、今後更に充実を図

るべき事業である。

なお、県においてすでに設置されている関係課による老人福祉対策連絡協議会の積極的活用と、これら連絡調整機能を市町村においても設置し有機的な連携が図られるよう県及び市町村が一体となって条件の整備を図る必要がある。

また、青森県では、昭和54年9月に高齢者基本調査を実施したが、その後老人に関する調査は行われていない。

健康な老人のニーズ調査やねたきり老人等の実態を把握し、将来に向かっての基礎資料を得るため老人の実態調査及び要望事項、更に青年層の老人福祉に対する意識調査等を実施する必要がある。

6 老人福祉センターのあり方

老人福祉センターの運営については、昭和57年3月に県から運営方針が示されているが、老人福祉センターの行う事業の実施は浴場の運営以外は比較的低調である。

今後は、各種相談事業や健康増進関係事業に加えて機能回復訓練等在宅の虚弱老人等の福祉推進の拠点となるべきものである。

老人福祉センター各種事業の推進のためには、必要な職員を確保するとともに「生きがいと創造の事業」や「在宅機能回復訓練事業」等既存の補助事業の導入など運営の充実を図る必要がある。

更に老人保健法の施行に伴い保健指導等も強化し

老人の保健と福祉の連携の拠点としての役割を果たすような体制づくりが必要である。

また、老人福祉センターの各市町村の設置状況をみると未設置が37市町村あり、地域的なバランスに欠けている点もみられるので、当面未設置市町村の解消に努めるべきである。

7 収容施設の活用

特別養護老人ホーム等の収容施設は、かつて単に老人を収容するものであったが、時代の変遷により現在は入所している老人が快適に暮らせるいわゆる生活の場であるとともに、運営上地域社会との密接な関連が要求されるところでもある。

青森県は特別養護老人ホーム等収容施設の整備水準が高く、施設の持つ機能を地域に解放し在宅福祉に活用する基盤が整備されていると言えよう。

特別養護老人ホーム等収容施設は、ミニ・デイ・サービス事業や老人作品展覧会開催のほか地域社会の行事等に積極的に参加するなど地域社会との頻繁・密接な交流を行い地域の一員として役割を果たしているが、更に在宅ねたきり老人介護者に対する施設での実地研修を行うなど地域へのオープン化を促す必要がある。

また、施設に付設するデイ・サービス施設や老人福祉施設付設作業所の整備についてもその促進を図り、地域社会と一体化した施設運営が行われるようにすべきである。

施策推進上の諸条件の整備

在宅老人福祉対策の実施主体は、住民行政に最も密着した市町村が中心となって実施しているが、もとより市町村行政のみでは事業の推進が不十分であり、関係行政機関や民間福祉団体等、それぞれの役割分担による総合的な施策の推進が必要である。

1 福祉教育の推進

最近、一般的に地域社会における連帯意識が希薄化の傾向にある。高齢者社会に向かうに従い若い世代の負担は増大していくが、そのことが持つ社会的意義について若い世代はよく理解しなければならないし、そのための準備として幼児期からの福祉教育は大きな課題となってくる。

次代を担う子供達に福祉の心が培われるよう学校教育の場での福祉教育が一層すすめられるよう、学校教育関係者との連携をさらに密にすべきである。

現在、学童・生徒のボランティア活動普及事業として福祉協力校の制度があり、県内で37校が指定を受け教育関係者の協力のもとに着実にその成果をあげている。今後ともその充実を図るべき事業である。

次に、一般県民を対象にした社会福祉公開講座は各地方福祉事務所単位に実施され、福祉思想の普及と行政の理解のため効果をあげているが、更に開催地域の増加等事業の充実を図ることが望ましい。

また、公民館活動、婦人学級、老人大学等社会教育活動の中に福祉に関する内容を取り入れ、積極的

に福祉思想の普及・強化を図る必要がある。

2 福祉従事者の資質向上

在宅老人福祉対策の充実・強化は、必然的に専門職員の増大を伴うことになる。

高学歴社会の中で、福祉需要も複雑・多様化していくことが予想される。したがって、福祉サービスの従事者には、これまで以上に高い資質の向上が要請されてくる。直接福祉に携わる人々の資質の向上は福祉サービスを必要とする人々への処遇の充実につながるものである。

現在青森県における社会福祉従事者は約9,000人に及んでいる。このため福祉関係の研修機関として社会福祉研修所が設置されたものであり、その役割は重要である。社会福祉研修所はこの使命を果たすべく、更に機能の強化、内容の充実に努めるべきである。

県では昭和48年度から在宅の主婦等を対象にホームヘルパー養成講座を実施しており、その修了者は718人に及んでいる。その中には既に老人家庭奉仕員として活躍している人もおり、今後とも県・市町村が一体となって老人家庭奉仕員派遣事業の改正に伴う増員に備えて、研修及び養成に努めて老人家庭奉仕員等の需要に対応すべきである。

3 福祉事務所等における対応

青森県においては、昭和48年度から全国に先がけて新福祉事務所構想が打ち出され、住民本位の地域に密着した福祉行政が繰り広げられている。これは従来、生活保護法、母子及び寡婦福祉法、身体障害者福祉法等それぞれの法ごとに担当していた制度から小地域を単位として、地区担当員が福祉関係について総合的に対応するいわゆる福祉六法総合担当制に移行し、福祉サービスの向上を図ったものである。その結果、老人福祉の分野においても施設入所措置のみでなく福祉サービス全般にわたる対応へと発想の転換が図られたことは評価に値するものである。

今後市町村を実施主体にした在宅福祉サービス供給体制の整備・拡充を図るため、福祉事務所、市町村、民間福祉団体等がその役割分担を明確にし、それぞれの分野において施策が推進されるよう連携を密にすべきである。

4 関係行政機関との連携

近年、福祉行政の領域は拡大し関連する各行政機関の密接な連携と協力なくしては施策を効果的に進め得なくなっている。

在宅福祉対策の推進のためには、まず、要援護老人に対する援護としてケースワーカー、保健婦、ホームヘルパー等による保健と福祉が一体化して実施されるために、福祉事務所、保健所、市町村の一層の連携が必要である。そのためには、一定の区域を単位とした連絡調整の組織を検討する必要がある。

また、健康な老人に対する就労対策においては、職業安定所、シルバー人材センター、高齢者無料職業紹介所との連携、そして生きがい対策については老人大学等社会教育機関との連携をより一層密にすることが必要である。

5 民間福祉団体・ボランティアの役割

在宅老人福祉施策が効果的に行われるためには、行政と民間福祉団体がそれぞれの分野において積極的に役割分担を果し、協力関係を強化すべきである。

特に在宅老人福祉対策を推進する民間福祉団体の中核としての社会福祉協議会への期待は極めて大きい。そのためにも県内の市町村社会福祉協議会の法人化を促進する必要がある。

次に、老人クラブも自主的活動を行っているが、ひとり暮らし老人に対する「友愛訪問」などの奉仕活動を意欲的に行っているため、更にボランティアグループとしての一層の活動を期待したい。

また、民生・児童委員協議会や各ボランティアグループは、それぞれの役割を踏まえ、福祉行政との連携等により効果的な活動をすべきである。

このようにボランティアを含む民間福祉団体の活動のため、昭和57年度から青森県社会福祉協議会において、県・市町村・民間資金で造成している「愛の輪基金」の効果的な運用を期待したい。

6 福祉のしくみの広報

現行の福祉制度は、年々充実強化されてきている。

在宅老人福祉対策推進のためには、各種福祉制度を活用することは不可欠であるが、これら福祉のしくみについては、アンケート調査によると、「制度を知らないもの」の割合が比較的多いことは遺憾な

ことである。

福祉行政の関係者をはじめ民生・児童委員やボランティア等はもとより地域住民に広く福祉のしくみの理解を図る必要がある。

県では『福祉のすがた』や『ねたきり老人介護読本』等を作成して関係者に配布しているが、老人福祉対策の総合的なガイドブックを作成するなど、更に広報・普及に努めるべきである。

福祉制度の啓発・広報は福祉教育の推進とともに在宅老人福祉施策の推進上最も重要な課題である。

おわりに

諮問をうけて以来の審議・検討の結果を以上のごとく、福祉の現状、これからの対策、福祉推進に必要な条件の三項目にまとめた。最後に対策の要点、並びに審議の過程においてとりあげられ、基本的な条件として強調された事項を、(諮問の範囲並びに県の行政領域を越えても)つけ加えてこの報告を終わりたい。

(1) 公的ケア・システムの確立を

在宅福祉の問題は、すでに諮問自体にも述べられているように、老年人口の急速な増加と、それら老人に対するその家族の処遇能力の減退という二つの事情のはざまに生じた。かつてのいわゆる“福祉における含み資産”の減少と、社会経済情勢の変動の中で、家族が、自主的に解決できることには限界があることを認めざるを得なくなった。とすれば在宅老人福祉には、まずそれら家族の老人介護を援助する公的責任によるケア・システムを確立し、かつこ

れを充実してゆくことが必要である。

(2) 老齢年金制度の充実を

在宅老人福祉のためには、虚弱老人や痴呆老人に対するごとき個別的対策とともに、さらに基本的前提として老齢年金制度の充実を望みたい。老人の在宅福祉が確立するためには、虚弱老人から健康老人にいたるまで、“自分のお金”を持つことが必要である。老親の経済的扶養は今ようやく公的責任として合意され、扶養義務については別に規定されてあっても、既に老齢年金という形で社会システムに組み込まれている。

また家族は、“心・感情の入れ物”でもある。その中には人間関係として愛情・信頼もあれば、不和・孤独もあるデリケートな集団である。老年期が長くなるにつれて増加する健康老人、特に独居老人たちの生きがい対策が重要な課題となる。彼らがいかなる形の“在宅”を選ぶにせよ、それぞれの環境の中で安住・自立・生きがいを得るためにも、年金制度の充実が最も基本的な条件の一つとなる。

(3) 在宅老人福祉の限界と施設

いかなる制度にもまた家族の努力にも、限界というものがある。在宅介護におけるニーズが多様化し、かつ長期にわたるときは、たとえ公的サービスの支援があっても家族による在宅福祉の守備領域を越えるときがくる。すなわち、収容施設の出番である。

特に特別養護老人ホームは、在宅・独居老人に対する機動的なサービス提供の拠点としても、また新たな任務を負うことになる。