

高齢化社会に向けての名古屋市の 老人福祉対策のあり方について

(答 申)

昭和58年11月4日

名古屋市社会福祉審議会

第1章 老人福祉対策の基本的視点

はじめに

(1) 21世紀を展望しながらわが国の今後の高齢化社会への移行を考えると、われわれはこれからかなり大幅な社会状況の変化に直面するものと思われる。今日の段階で将来の状況を正確に見通すことは困難であるが、少なくともすでに述べたような社会状況の到来が予測される。その状況からすると、高齢者をめぐる状況、あるいは誰もが経験することとなる老後をめぐる状況は、このまま手をこまねいては厳しいものになることが予測される。

21世紀までの残された十数年間は、本格化する高齢化社会への対応に向けての貴重な準備期間であり、この間において適切な対応策が確立されなければならない。

(2) 老人福祉の実現については、これまですでに、国の関係審議機関をはじめ多方面にわたって、いくつかの見解とそれに基づく対策が提示されてきた。名古屋市においても、昭和52年の「名古屋市基本構想」をはじめ、昭和55年の「名古屋市基本計画」、あるいは本審議会の先の答申「名古屋市における福祉風土づくりの推進について」などでも、この点についてふれられている。

ところで、すでに提示されたこれら対策の多くは、高齢者を社会的に弱い立場の人々としてとらえ、こ

れに対する援護策として考えられてきた傾向が強い。そこでは高齢者が、どちらかといえば福祉サービスの受け手として位置づけられてきた点が特徴的である。いうまでもなく、後期高齢者を中心としてなんらかの援護を要する高齢者についてはこのような福祉対策が重要である。しかしながら、これからの高齢化社会に予測される状況を考えると、第1節以下に述べるような新しい視点を取り入れた老人福祉対策を確立する必要がある。

(3) ところで、高齢化社会が提起する問題は、単に高齢者のみにかかわるものでなく、到来する社会状況からも推測されるとおり、広く市民全体に影響を与えるものである。これからの老人福祉対策は、このようないわば全市民的な課題への対応の一環として認識される必要があり、その推進については、市民の積極的な関心と、特にこれについての世代間の相互理解が不可欠である。

行政においては、これまでの福祉面からの対応はもちろんのこと、さらに保健・医療、教育、労働などにわたる幅広い施策の展開が期待され、それらの施策のすべてにわたって、基本的に、従来の発想を超えた新しい視点からの対応が要請される。同時に、これらの施策のなかには市のみの対応によっては十分でなく、県あるいは国レベルでの対応を要するものもあり、これら行政主体間の役割の分担・調整を図り、さらに、これまでの縦割行政の弊害を極力排

除しつつ、適切な施策の展開がなされなければならない。

第1節 老人はひとりの市民である

高齢者はすべて人間として幸せに生きることができるよう、社会のあたたかい配慮が必要である。そのためには、これからの老人福祉対策は、高齢者の人間としての尊厳を確保することを目的として、基本的にはまずその自立を助け、高齢者が自立したひとりの市民として生きることのできるような諸条件をつくりあげるという視点にたつものでなければならない。

自立した高齢者が長年の間に蓄積したその経験と能力とを活用し、社会の進歩に貢献することは、特に平均寿命が伸長し老後がさらに長くなることを考えると、高齢者自身の人間らしい幸せな老後にとっても大きな意味をもつ。

ねたきり老人、痴呆老人、障害老人あるいは病弱老人など、特に社会の配慮を必要とする高齢者については、一方で、自立促進のための積極的対策がとられるとともに、他方で、人間の尊厳の理念のうえにたったあたたかい施策が講じられなければならない。より重要なことは、そのような状況に至った原因と過程とに注目し、その予防対策に力を注ぐことである。

施設援護に重点を置いたこれまでの老人福祉対策は、高齢者と地域や社会とのつながりを薄め、ややもすると、高齢者が自立したひとりの市民として生きるみちを狭める傾向にあったことが指摘できる。施設援護の必要性と重要性に関しては、今後とも十分な配慮が加えられなければならないが、そこでは高齢者に対して人間の尊厳を理念とする援護が行われ、高齢者がひとりの市民として生きるみちが確保されなければならない。

第2節 老人の自立促進と社会参加

高齢者の自立にとって不可欠な要件の一つは、生活の経済的基盤の確立である。そのためには少なくとも公的年金制度の安定的機能の維持と、将来に

わたる必要な給付水準の確保を図り、さらに前期高齢者を中心として就業機会を求める高齢者については、その確保にも十分な配慮が必要である。これらの点については国の政策に負うところが大きいですが、特に年金制度については、女性、とりわけ単身女性への十分な配慮が必要であり、さらに、高齢化が進む障害者への配慮も重要である。

仕事は高齢者の健康と生きがいにとって大きな意味をもっている。高齢者が長年の間に蓄積した経験と能力を地域や社会に提供し、自ら社会参加を実現することは、報酬の有無・多寡にかかわらず、高齢者の自立した幸せな生活にとって意義のあることである。

稼働年齢は、今後さらに伸長することが予想され、高齢者が援護の対象となるだけでなく、仕事や役割を通じていきいきと老後を暮らし、自立したひとりの市民としてむしろ社会的役割の担い手となることは、到来する高齢化社会のなかで重要な意味をもつ。このことは社会全体として増加する扶養負担問題についての解決の一つの方法とみることもできる。

さらに、高齢者の自立にとっては、心身ともに健康であることが重要な要件となる。健康が維持されるためには、一方で、発生した疾病に直ちに適正な医療が施され、健康の回復をはかる医療保障体制の整備が必要であり、他方で、疾病そのものの発生を未然に防止する予防対策が重要である。高齢者の自立促進をはかるため、だれもが健康に老いることのできるような有効的な保健・医療対策の展開が期待される。

近年みられる疼痛構造の変化や国の対策との役割分担などからすると、高齢者のための自治体の保健・医療対策は、市民のために日ごろからの保健予防活動に力点が置かれなければならないが、さらにその実効が上がるよう、広く中高年層を含め生涯にわたって展開し充実されることが必要である。

医療保障体制の整備は国民皆保険を中心として国の政策に負うところが大きいですが、自治体にあっては保険医療制度との有機的連携のうえにたった保健・福祉サービスをきめ細かく展開することが望まれる。さらに訪問看護サービスを拡充し、これとの連携をとり入れた新しい医療システムの開発が望まれる。このようなシステムの開発は、医療資源の有

効的活用に資することとなる。

第3節 自立したひとりの市民 として生きる条件づくり

高齢者の幸せな老後を考えたとき、その望ましい生活の拠点は、多くの場合住みなれた家庭であり地域である。したがって、高齢者が自立したひとりの市民として生きるための条件づくりは、家庭や地域の場から始められる必要がある。

高齢化社会のもたらす諸問題は、単に高齢者のみでなく社会構成員全体の問題であり、これへの対応はすべての市民のコンセンサスが得られることが必要である。地域や家庭においては、高齢者がひとりの市民として生きる条件づくりが、世代間相互の理解と協力によってすすめられるべきである。

地域においては、まずなによりも高齢者が自ら表に出て行動し、若者と調和し共生できるまちづくりが目差されなければならない。そのためには、高齢者が自立したひとりの市民として生きることができるよう、これまでの機能中心の都市体系に手を加え、高齢者の生活の利便性を考慮したまちづくりが推進される必要がある。

高齢者が自立したひとりの市民として生きるために家庭の果たす役割は大きい。家庭介護機能のせい弱化がすすむ中で、これに対する積極的な対応が期待されるが、特に生活の場としての住宅に関しては、老親同居が可能な住宅規模、家族のつながりが保たれるような隣居、ペア住宅、またひとり暮らし老人や高齢者世帯の住環境への配慮など、多様化するニーズを考慮した政策の展開が必要である。

また、保健・医療面や生活面についての地域的サービス網の整備などを通じて、高齢者が、家庭を拠点として自立した生活をするような施策が講じられなければならない。

将来予測される状況からすると、ねたきり老人やひとり暮らし老人などの増加見込みからも、施設入所サービスへのニーズは、依然量的に増加するものと思われる。そのため、今後一層ニーズに応じた増設や、機能整備が図られなければならない。さらに入所した高齢者については、施設を生活の拠点としながら自立した暮らしができるような運営体制を確立することが必要である。そのためには、入所者

の人間性が十分尊重されるとともに、地域との交流促進が図られるなど、施設と地域社会との間に交流が保たれ一体感のある開かれた運営がなされる必要がある。

第4節 自治体の役割 - 課題と対応の理念 -

自治体は市民福祉を実現するための行政の第一線機関として、これからの老人福祉対策の推進に重要な役割を果たすものであり、本格的な高齢化社会への移行過程にある今日、長期的視点にたち、全庁的課題として、これへの積極的な取組みが要請される。

老人福祉対策の推進については、医療、年金、雇用など老後生活の基盤充実という面で、主として国が担当すべきものがみられるが、自治体では老人福祉実現のための国の政策の推進とともに、市民の健康、福祉、安全の確保など、市民に身近で直接的な施策をさらにきめ細かく展開しなければならない。そこに期待される自治体の役割は、基本的には高齢者の自立を促進し、高齢者が自立したひとりの市民として生きることのできるような条件づくりを目差すことにある。

高齢化社会への移行に伴い、老人福祉対策への財政需要は大幅に増加することが見込まれる。これに対して自治体は、自主財源の確保に一層努力し、適正な財源配分に意を用いなければならない。

また国は、行政の第一線機関としての自治体がかつてからの老人福祉対策を推進するにあたり、これを援助する適正な財源措置を講じる必要があり、将来的には自治体の財政基盤の確立を図るため、国税中心のこれまでの租税体系についての再検討が望まれる。

これからの高齢化社会にあっては、市民ひとりひとりが、世代間交流と相互理解のうえにたつて、地域における諸問題に、主体的、自発的に参加することが期待される。自治体は、自らの責任と役割分担をふまえ、積極的な施策を推進するとともにこのような地域の人々の主体的、自発的な参加が可能となるよう配慮し、その条件づくりに努めなければならない。

第2章 意欲的な老後生活のために

はじめに

1 現況と課題

近年、高齢者の増加は著しく、とりわけ健康で意欲的な高齢者が増加しつつあり、今後もこの傾向はより顕著になると予測される。これらの人々の多くは、自らの老後をうるおいと活力をもって過ごすために、家庭や地域社会において一定の役割を担い、長年の経験、技能を生かすなど、積極的な社会参加を望んでいる。こうした高齢者の社会参加を容易にし、能動的な老後生活ができるような条件整備を図ることは、行政の役割である。

うるおいと活力のある老後生活のために、働く機会や学習の場が提供されている。働く意欲のある高齢者には、高年者能力活用センター、高齢者無料職業紹介所などを通じて、長年培ってきた経験、技能を生かすための施策が行われ、学習意欲にもえている高齢者には、福社会館における趣味・教養講座、社会教育センターにおける高齢者教室など自らを高めるための施策が展開されており、さらに、広く市民を対象とした市民大学、婦人を対象とした婦人会館等での各種講座などの学習機会も提供されている。

高齢者による高齢者相互の地域連帯を促進するため、多くの老人クラブ会員による各種の活動が行われているが、とりわけひとり暮らし老人への友愛訪問活動が活発に展開されている。

しかし将来の高齢者の増加や生き方の多様化、また、社会状況の変化を考えると、仕事や学習機会の提供など、いずれの分野でも、まだ十分であるとはいえず、高齢者の自立を促進するために、さらに幅広く積極的な対策の推進が望まれる。

2 課題への対応

人口の高齢化は、同時に労働力人口の構造にも変化をもたらしている。特に、生産年齢人口の中高齢化が進む中で、社会的活力をいかに維持、発展させるかは高齢化社会における大きな課題となってくる。このため高齢者がより一層、主体的、積極的に

社会参加することにより社会発展に大きな役割を担うことが期待されることとなる。

(1) 高年者能力活用センターの拡充

高年者能力活用センターは、高齢者にふさわしい仕事を通じて、高齢者のもっている経験、技能を生かし、地域社会に貢献する目的で設立されているが、これは、早急に全市域へ拡大されるように整備、推進が図られなければならない。また、より多くの高齢者が参加できるよう職域や職種を広げるとともに、新しい需要に備えて訓練や教育活動を充実していく必要がある。今後新たに発生する多様な福祉ニーズの中には、社会的にねりあげられた知識や経験をもつ高齢者の活動領域として適切なものもあると考えられる。そうしたニーズに十分対応できるよう、このセンターの機能強化を図ることが検討されなければならない。

さらに、高年者能力活用センターのあり方については、労働法制上の検討も見込まれるため、それらをふまえつつ拡充に努める必要がある。

(2) 高齢者活力の高揚

高齢者の多様な生き方の中で、社会福祉領域などにおける高齢者によるボランティア活動や、地域における各種の活動の中で高齢者が一定の役割を担っていくことは、今後より重要な社会的意義をもってくると見込まれる。高齢者がこのような多様な活動を通して社会の活性化に積極的に寄与するとともに、高齢者自身が自らの生きがいの充実や、自己実現を図る機会となし得るものと考えられる。

高齢者が自らの活力を一層高め、地域における役割の担い手など活動領域をすすんで拡大し、より意欲的な生活ができるよう、行政はその条件整備を積極的に展開していくことが望まれる。

(3) 生涯教育（学習）の拡充

ライフサイクルの変化や価値観の多様化により人々の生涯を通じての自己啓発、学習への欲求は今後ますます高くなると予測される。高齢者が充実した老後生活を送ることができるように、福社会館活動や社会教育センターの高齢者教室などの拡充を図るとともに、市民の教育的要望を的確に把握し、先見性をもって、生涯教育（学習）をはじめとする全

人的教育体系の整備充実が望まれる。

また、高齢者には、単に趣味・教養にとどまらず、新たな仕事や活動に生かすことのできる実務技能習得の機会を提供し、さらに自らの持っている技能を後続世代に伝達し、相互交流が図られる場も確保されなければならない。

第1節 自己啓発する高齢者

1 生涯生活設計と行政の係わり

高齢者がより主体的に、活力と生きがいをもって日々生活することは、高齢者自身にとっても望ましいことである。

また、高齢化の進行とともに、個人にとって「いかに老後を迎えるか」は身近な問題としての認識が広まってきている。青壮年期から自己の老後の生き方に関する設計をたて、周到な準備を整えるという生涯設計の必要性は、すでに当然のこととして受けとめられつつある。このような生涯設計は社会教育活動の振興と深いかわりのある問題であり、老後生活において自己実現をどう図っていくかという自発的な欲求は、今や社会的な高まりをみせており、行政がそれにどうこたえていくかが問われる時期にきている。

高度成長期における都市化・工業化により社会構造の変化を経た今日においても、名古屋地域における地域的連帯の状況をみると、伝統的な共同体意識がかなり残されており、高齢者が地域や家庭から断絶し孤立しているという状況は、東京圏などに比してそれほど顕著ではないともいえる。したがって、高齢者が相互に交流し、各種の組織や団体に自らすすんで参加しやすい条件がまだ残されていると考えられる。

名古屋市では、現在それらの活動拠点となる施設として、福祉会館、社会教育センター、コミュニティセンターなどが整備されつつあり、高齢者が、自主的にそのような場へ参加することにより、新しい生き方を求め、地域における自らの活動や生活領域を広げ、自己の内的充実を図ることができる条件が整えられてきている。

しかし、すでに述べたように、高齢化による社会状況の変化は社会全体に係わる構造的なものであ

り、しかもそれがかなり急速に出現すると考えられるため、行政はこうした状況を認識し、新しく長期的総合的視点からさらにきめ細かな教育的、福祉的対応を図り、高齢者の一層の自己啓発と社会参加が可能になるような条件づくりに努めなければならない。

2 世代間の相互理解と新しい価値観の形成

人口の高齢化の進行は、社会経済環境に大きな変化をもたらし、人々の生涯設計や生活意識に影響を与え、従来の社会的慣行や規範に変革をきたすことも予想される。このことは、比較的価値体系の変化の少なかった名古屋地域においても例外でなく、そのような社会環境の変化への適切な対応が望まれる。このためにはなによりも、世代を越えた市民の相互理解が得られることが前提であり、そのための準備をすすめる必要がある。

高齢化社会への対応はすべての社会構成員が一体となってあたる必要があり、そのための共通の理解と認識を深め、世代間の合意形成が必要である。そのため、生涯問題に関し各世代を対象とした教育活動とともに、世代の相違を越えた共通の興味関心領域など、世代間交流と連帯が図られるような教育活動の場も創出する必要がある。

そうした結果、変ぼうする社会状況の中で、市民的コンセンサスに基づく新しい価値観の形成が図られ、高齢者の生活はさまざまな変化を伴いつつ、新しい文化の創造へとつながるであろう。

第2節 いきいきと暮らし仕事する高齢者

1 役割を担い仕事する高齢者

高齢者が、自立した人間としていつまでも心身の健康を保持し意欲的に生きるためには、仕事もち、役割を担い、あるいは趣味教養活動などにより、自らが集中的かつ継続して携わり続け得るものをもつことが重要である。この場合における「仕事」は、従来からの雇用労働のほかに、必ずしも市場メカニズムになじまないが労働自体のもつ意味を重視する、いわば福祉的労働（厚生の労働）といわれている性

質のものを含む。また、高齢者の担う役割については、家庭機能の変化、地域社会の形成など市民生活の変化に伴い、高齢者が自らのものとした人生的諸経験を生かし、幅広い場において展開されることが期待される。

現在、わが国においては65歳以上の高齢者の就労状況は依然として高い水準にあるが、退職後の再雇用や零細自営業主などの場合を含め、その職種や職場環境は必ずしも適切なものであるとはいえない面もある。また、高齢者の雇用確保のために、定年延長や各種給付金制度などが実施されているが、必ずしも有効に機能しているとはいえず、また、その職域も技術革新や女性の就業機会の拡大、とりわけ既婚女性のパートタイム労働など雇用事情の変化と相まって狭められつつあり、かつ、設備、作業速度など職場環境条件は、高齢者にとって適したものとはいえない点もみられる。

一方、高齢者のもつ豊かな経験、知識、技能を生かし、自らの希望と能力に応じて選択的に働く機会を得るための新しい就業形態として高年者能力活用センターが順次整備されつつあるが、その仕事の多くは臨時的、補完的で、雇用労働になじまないものであり、必ずしも高齢者の希望や能力に応じた領域への広がりには十分であるとはいえない。

このような高齢者の労働に関する実情を新たな視点から見直し、従来の固定的な産業労働政策にとらわれることなく、その社会的な意義づけを先見性をもって追求し、高齢者にふさわしい職種や職域を開拓・創出することにより就業機会の拡大を図ることが重要である。

また、今後雇用の弾力化が進行するため、ますます臨時的短期的な労働の機会は増大すると見込まれるが、これは高齢者にとって、自らの望む仕事と時間を選んで参加し生活のリズムをつくるのに適しており、主体的に参加し得る適切な就業形態である。一方、このような就業形態で就労している高齢者については、職場環境や報酬など十分な配慮をしていく必要がある。

高齢者の増加により、今後高齢者の生活上のニーズは一層多様化することが予想され、こうしたニーズへの対応は高齢者自らの手によって担われることにより解決し得るものも少なくない。また、高齢化の進行による影響は、若年層の生活領域にも及

び、生活様式の変化により、多様なニーズが発生すると考えられる。こうしたニーズは、総じて生活経験豊かな高齢者がその役割を担うにふさわしい領域となり得ることが十分予測される。

こうした面からも、高齢者が働くために必要な再教育や再訓練の実施が重要であり、専門的知識や経験、技能をもたない人には、その身体的条件や能力、希望に合った知識や技能を習得する機会を提供する必要がある。この場合、高齢者にはその指導者としても十分な資格のある人が多いことも留意すべきである。同時に、新しい高齢者向けのこのような就業形態を、社会的に保護し育成していくためには、行政の強力なリーダーシップによる援助が必要とされる。

2 活動領域を広げる高齢者

現在高齢者の活動領域は広がりつつあり、現役労働者である高齢者、自営業主として働いている高齢者、退職後再雇用により働き続けている高齢者、高年者能力活用センターなどの新しい就業形態の中で仕事をしている高齢者、また伝統産業や伝統文化の継承者として活躍している高齢者、あるいは、地域社会のリーダーとしてコミュニティづくりに貢献したり自主的な地域活動に参加している高齢者など、さまざまな形での意欲的な高齢者像を描くことができる。

こうした高齢者の活動領域に関し、名古屋市では、福祉、社会教育、地域振興などの分野において、意欲的に老後生活を過ごすことができるような条件整備について一定の取組みがなされつつある。

また、今後の急速な社会状況の変化からすれば、医療福祉分野など新たな活動領域を含めて、高齢者にふさわしい仕事や活動の場はますます拡大していくものと予想される。高齢者のもつ技術、能力を新たな社会発展に役立てることは、高齢者自身の意欲的な生活をも支えることができるものであり、マンパワーとして高齢者の果たす社会的役割への期待は一層高まってくるものと思われる。

したがって、教育、医療、福祉、労働など関係行政部局が緊密な連携と協調を保ちつつ、その条件整備に一層の努力を払い、新しい社会的諸制度や慣行の確立について市民全体の合意形成が得られるよう努力すべきである。

第3節 仕事や活動の場の開拓・創出

1 施策の総合化

高齢化社会に向けて、高齢者の主体的、積極的な生き方を求めていくことはますます重要となっており、それぞれの活動領域で一定の役割を担い、社会参加を図り、自己啓発に努めることのできるような環境整備が望まれている。

名古屋市においてもいろいろな施策が実施されているが、総合性、統一性の観点からみると必ずしも十分とはいえない。これからの高齢者の生き方を考慮したとき、それらの施策を、個々の視点からのみでなく総合的にそのあり方をとらえ、産業情勢の変化による自営層などからの新たな要望に対しても、長期的展望にたって一体的にすすめられることが望ましい。

また、こうしたことが円滑にすすめられるためにも、市民各層に向けての教育・啓発活動が十分なされることが必要であり、そのことが、ひいては、今後さらに高齢者の仕事や役割を開拓し、創出していくうえで重要な意味をもつと考えられる。

2 領域の拡大と質の高度化

高齢者はその生活歴、家庭環境、社会的な生活関係において多面的で個別的な側面を有する。そのため、自らの求める老後生活の生き方はさまざまであり、単に高齢者であるということのみによりその個人の生き方を固定的、断定的にみるべきではない。

従って、家庭生活、地域社会において高齢者の多様な生き方が尊重されなければならない。また、行政施策の展開にあたっては高齢者の仕事や社会的役割、個人的生き方を通してその自立を促進し、人間的尊厳を高めるものでなければならない。そのため、医療福祉領域、伝統技能の伝承、世代間交流の推進役など、社会的義務があり高齢者に適した領域を拡大し開拓するための施策の検討が望まれる。このことを通してより質の高い、能動的で、人間性豊かな老後生活を確保することが可能となり、それは、社会の活性化を図っていくうえでも意義あることである。

3 開拓・創出の方向性

高齢者にとって多様な生き方の一つとしての仕事や活動の場は、今後一層幅広く求められる。しかし、一方で高度技術化や女性の社会進出などの中で、高齢者にふさわしい領域を開拓し、創出することは、多くの困難を伴うことが予想されるが、それらとの調和を図りつつ、積極的に展開されなければならない。

このため、新たな領域としては、今後ますます多様化する福祉ニーズは、例えば医療福祉分野におけるサービス供給体制などの領域が広がることを見込まれ、これらの領域が意欲的な高齢者にとって仕事や活動の場となり得るよう、積極的、開拓的な施策を実施することが特に重要になってくる。その場合、既存の労働市場との調整や、若い世代との協調・連帯のもとで、相互に補完しあえるような方向を求めていくことが望ましい。このことは、高年齢者能力活用センターをはじめとする各種現行施策の今後の方向性をも示唆することになる。

第4節 「なごや市民交流学園」 (仮称) 構想

1 生涯教育、世代間交流の場の創出

高齢化社会に係る問題は、単に高齢者のみでなく、広く市民全体に影響があり、安定的な社会関係を維持するためには、市民の相互交流と世代間理解が不可欠な条件であり、さらに、高齢者自身が生きがいをもって生活できるように、知識、技能の習得、情報の交流、伝達などの場が必要である。それは、特に、中高年女性のための教育訓練の場としても十分配慮したものとして構想されるべきである。

このような場として、「なごや市民交流学園」構想を提言する。

この「なごや市民交流学園」構想は、第一に生涯教育、世代間交流の場として、広く市民が生涯生活設計を考え、将来の高齢期における生活や生きがいに対し、個人としてどう取組むのかの姿勢を学ぶとともに、知識、経験の交流を図ることにより高齢者に対する理解を深めるなど、各世代がよりよい社会関係を保つことのできる社会状況を生みだそうとするものである。

第二に、高齢者自身が、学習を通して、単に教養を高めるだけでなく、より広い領域での実践のための技能を習得し、交流を図り、伝統技能など特別の技能を有する高齢者はそれを後世に伝えるなどの活動の場としようとするものである。さらに、より高度な仕事を求める意欲的な高齢者には、専門的技能習得もその対象領域とすることも考慮すべきである。

こうした構想を実現するためには、行政関係者をはじめ、多くの実践家や学識経験者の合意と協力を得ることが必要であり、そうした合意、協力を得るための努力や過程そのものが、市民の学習意欲を高めることにもつながり、幅広く、多くの市民のためのカリキュラムを組むことにより、市民相互間のいきいきとした関係を生み出すことを可能にすることとなる。

2 運営・活動のあり方

この「なごや市民交流学園」は、新たな施設整備を図らなければ実現できないものではなく、既存の社会教育施設、学校教育施設などの有効活用、テレビ、ラジオなどの放送や通信先端技術の活用など、

多様な手段方法により取組まれるべきである。

スタッフは、おおむね高齢者による活動に依存するが、具体的には、学識経験者、各界各層からの指導者、特別の伝統技能を有する高齢者などにより主たる講師陣が構成される。

この学園の開設期間は当面毎期一年程度とし、多様なカリキュラムをもつもので、実践のための知識、技能習得を中心とした学習テーマを幅広く設定し、スタッフもテーマの専門性に依りてきめ細かく配置されるものである。この学園は、常に新鮮で弾力的な活動を維持するため、スタッフの長期留任は避けるなどの工夫をこらすことが望ましい。

この学園の運営にあたっては、継続的な運営が図られるに必要最小限の組織をもつことが必要であるが、この組織構成員も、数年程度で交代するなど、柔軟な組織運営が図られなければならない。

また、この学園は、当面、全市域を対象とするが、その運営の必要性から、地域の特性や対象者の要望に応じたテーマの設定等運営上の工夫をこらし、将来は、それぞれ特徴をもった学園を複数設置し、独自の教育体系が形成されることが期待される。

第3章 都市における保健と福祉

はじめに

1 現況と課題

生涯を健康に過ごすことは人々の共通の願いであり、人口の高齢化が急速に進行する中であって、このことはこれまでも増して重要になってくる。このため、保健医療、福祉サービスをはじめ、市民の健康保持を図ることが行政にとっても大きな課題になるものと考えられる。

健康づくりや保健・福祉対策に関し、昭和58年2月施行の老人健康法に基づき、健康診査、健康相談、健康教育などの保健事業が実施されているが、名古屋市では、健康診査が法定の40歳から35歳に引下げられるなど積極的に展開されている。

家庭や地域で生活する高齢者のうち、ねたきりなどのため援助を必要としている人々のためには、ねたきり老人介護手当の支給、移動入浴車の派遣、

寝具・寝台の貸与、ホームヘルパーの派遣、保健婦と委嘱看護婦による訪問指導などの在宅保健・福祉サービスが実施されており、また、入所施設として、特別養護老人ホーム等の整備も行われている。

しかし、痴呆老人、病弱老人などに対する施策についてはまだ整備が不十分であり、全体としての保健福祉対策についても、質・量ともに必ずしも十分とはいえない面もあり、また、諸施策が十分利用されるような効果的な広報や啓発活動の実施、各制度、組織間の有機的連携による効率の運営の面でもなお検討を必要とする点もみられる。

2 課題への対応

平均寿命は飛躍的に伸長したが、これによりすべての人々が長い人生を快適に過ごすこととなったとは必ずしもいえず、むしろ社会生活のうえで、精神的、身体的な困難を伴うことも考えられる。心身ともに健やかな老後生活を確保するには、行政の果たす役割は大きく、積極的な対策が実施されなければ

ならない。しかし一方で、個人、家庭、地域社会においても、それぞれ工夫努力し、それぞれがそれぞれの立場で取組んでいく必要性が高まりつつある。

(1) 保健医療体制の充実

すべての市民が健康に暮らすためには、生涯を通して一貫した健康管理や健康づくりに努めることが必要である。このため、健康教育、健康相談、健康診査など保健予防活動に力を注ぎ、疾病に対する医療供給体制の確立、社会復帰のためのリハビリテーションの拡充など、予防からリハビリテーションに至る一貫した保健医療体制が確立されなければならない。

また、福祉サービスとの連携を確保し、保健、医療、福祉の総合化が図られなければならない。そうした体制を確立するためには、特に、医師、保健婦、看護婦、医療ケースワーカー、栄養士、理学療法士（PT）、作業療法士（OT）、ホームヘルパーなど、マンパワーの確保が必要であり、こうしたマンパワーの指導援助については、今後保健所などの積極的な役割や機能の充実が期待される。

(2) 在宅福祉サービス供給体制の確立

福祉サービスの供給は、基本的には住みなれた家庭において行われることが望ましい。環境の変化になじみにくい高齢者にとっては、これまで保持してきた家庭や近隣地域とのつながりを保持し、その一員として人々とのふれあいの中でやすらかな老後を過ごすことが自然であり、そうした生活が可能となるような在宅福祉サービス供給体制の確立が必要である。

在宅福祉サービスは、高齢者の住む家庭において必要なサービスを供給する方法と、老人ホーム等施設機能の多様な活用を通して行う方法とがある。

家庭における福祉サービスの供給の面では、ホームヘルパー派遣事業、保健婦と委嘱看護婦による訪問指導、寝具・寝台の貸与、移動入浴車の派遣等が行われているが、特にその中心となるホームヘルパー派遣事業の改善を中心に、ホームヘルプ事業の整備拡大が重要である。

ホームヘルパー派遣事業は、名古屋市では、従来から福祉年金支給にかかる所得基準額以下の世帯に無料で派遣されているが、今後さらに対象世帯を拡大し、サービス内容の充実を図るべきである。この場合、このような非貨幣的ニーズに対するサービス

が必要な世帯に、派遣が可能であるような費用負担制度のあり方を工夫する必要がある。また、多様化したニーズに応じたサービスを提供していくためには、ホームヘルパー派遣事業を軸として、十分な医療的配慮のもとでの入浴・給食サービスの実施、保健婦、栄養士、理学療法士（PT）、作業療法士（OT）等の派遣による助言・指導を含めた、きめ細かい事業をメニュー化して準備するなど、在宅福祉事業の拡充が図られなければならない。

また、施設機能を活用した在宅福祉サービスを行うためには、とりわけ老人ホームの機能の多様化を進め、短・中期間の入所機能や通所によるサービス供給機能をもった施設整備や運営を図り、家庭や地域社会との連続性のあるシステムの確立が必要である。さらに、各区に整備されている福祉会館の運営上の工夫や機能の多様化も検討すべきである。

(3) 特別養護老人ホームの整備

家庭における介護が困難な高齢者には、老人ホーム等施設で安心して暮らせる生活環境が保障されなければならない。特に、ねたきり老人などのための介護機能をもつ特別養護老人ホームの整備は重要である。

名古屋市における特別養護老人ホームの整備水準は、全国平均、他の政令指定都市との比較においても低く、今後の後期高齢者の増加見込みからみても現在の整備計画は早急に達成し、あわせて在宅福祉サービス供給の拠点としての機能ももつものとして整備されなければならない。

今後の高齢人口の予測に基づく長期的展望にたち、新たな整備計画を定めるとともに、施設機能の多様化や医療供給システムとの有機的連携を図るなど、質の高度化が検討されなければならない。

(4) 痴呆老人対策

老人性痴呆については、その病理解明、予防、治療並びに援護対策など、今後さらに研究がすすめられなければならない現状である。

発症状況をみると、年齢が高くなるにしたがい多くなる傾向があり、重度の場合には失禁、はいかい、妄想などの症状がみられ、介護にあたる家族に多くの困難が生じており、そのための介護体制の確立はさし迫った社会的課題である。

痴呆老人に対する援護は、医療的側面、福祉的側面からの対策が必要であり、医療および福祉の関係

機関が十分連携のうえ、専門医師の診断に基づき、痴呆老人の人的尊厳を十分確保し、設備や機能のうえで工夫をこらした施設ケア、専門職員による相談指導体制の確立を図るなどの必要性が高まっている。また、家族など介護者の負担軽減に配慮し、関係団体や組織に対する援助の検討をすすめるとともに、その発症予防について十分な対策を講じるなど、総合的な対策の確立が必要である。

第1節 健康に老いる

1 健康の保持・増進

第2次大戦後のわが国では、医学の進歩、食生活の改善、居住・職場環境の改善、生活様式の変化によって、平均寿命は約30年もの伸長をみた。しかも健康で能動的な高齢者の増加をみている。心身機能の低下傾向がみられる後期高齢者にも、日常生活にはあまり不自由しない人も多く、心身ともに老化した従来の高齢者像は一新されつつある。

医学・医療の目的は、主に疾病・障害・異常の発生の予防・治療、健康の増進と寿命の延長ということであったが、最近は生きるに値する人生、いいかえれば質の高い人生を確保することが要求される時代に入った。

質の高い人生の確立の基礎は健康である。健康とはある一定の水準を指すものではなく、適度な養生と鍛錬によって増進し得るものであり、また過労により低下するものであるが、高いレベルの健康状態ではかなりの負荷、過労でも疾病にかかる確率は低い。

健康に老いるとは、できるだけ老化を防ぎ身体の衰退を遅らせながら高齢に至ることであるが、その老いの過程はきわめて個人差が著しい。ひとたび病気にかった場合、できるだけ早く治ゆさせ、後遺症を最少にとどめ、さらに機能の回復を目差す訓練（リハビリテーション）が行われることが、健康に老いるために必要である。こうした努力は、出生後から高年に至る長い生涯にわたり続けられることが必要であり、より若年期から対策を始めればその効率はより高くなることが明らかにされている。

生活様式に関連した要因、例えば、食生活のあり方、居住環境、職場環境、喫煙などの習癖、個人

衛生習慣などは、寿命に深く係わるものである。健康にとって好ましくない要因は、すべてが避けられるものではないが、健康教育、健康環境づくりにより、若年での死亡を回避し、さらに寿命の伸長が期待できる。

かなり高い生活水準に到達したわが国の社会で、これからより健康に生きるためには、一般疾病障害対策、環境問題の改善、労働災害の克服等職場環境の改善対策のほか、さらに日ごろ使うことの少なくなった骨・筋肉系への刺激のための軽い運動やスポーツの奨励とともに、人口集中、環境の急激な変化、情報過多時代での精神心理面での対策を加える必要がある。これらは、一般的な対策のほか、きわめて個人的な面での係わりが多いため、行政としての対策は、よりきめ細かな配慮と、多種類の対策を提供することが必要となる。

2 生活様式の改善

人々の健康保持にとって、日々の食生活や、喫煙、飲酒など日常生活のあり方は、医療が健康に寄与することに勝るとも劣らないほど重要である。

現代の生活様式の中には、伝統、風俗、習慣の影響を受けているものもあり、一部には益少なく害多いものもある。こうした身についた生活様式を改善することはなかなか困難であるが、健康教育、正しい知識の普及に努めることにより、しらすしらすの間に市民にしみ透り、より良好な生活様式が習慣化されることが期待される。過度の喫煙・飲酒、薬物中毒などが、健康を害することは多くの人に知られているが、これらを避け得る環境づくりも必要である。

また、食生活の改善が推進されなければならない。食生活の改善は、伝染病死亡激減後の平均寿命をさらに大幅に伸ばした一因ともいわれる。最近の研究は、今まで遊離しがちであった医学と栄養学を接近させており、これが成人病からの回避を目差して続けられていることは、今後の高齢化社会にとっても好ましい傾向といえる。

生活の場においては公害問題、職場においては有害物質などの問題があり、その監視と排除は引き続き行われなければならない。職場環境に対する個々人の適応、特に高齢者に適した職場環境づくり、適切な労働条件の設定についても十分配慮される必

要がある。

家庭、地域社会における生活のあり方は、人生の各段階で果なり、時代とともに変化するものである。このため、新旧調和のとれた生活環境、生活様式が保全されることが肝要である。運動、スポーツ、レクリエーションも、市民が習慣的にそれらを自らの生活の中にとり入れるよう行動することが望ましく、行政はそれらを助長するための施策に配慮する必要がある。

3 疾病予防活動の推進

老人保健医療対策は、健康教育、健康相談、健康診査、医療、訪問指導、機能訓練などにより展開されている。

名古屋市では、35歳以上の市民を対象に健康診査が実施されており、これについては、一層の周知と受診の促進が図られなければならない。健康教育、健康相談などは、自覚しない特定臓器の診査への動機づけとなり、また、軽度の自覚で受療することにつながるなど、疾病の早期発見を促し患者側の理由による治療のおくれを小さくすることができる。

高齢者の疾病特性は性・年齢で異なり、また個人差・地域差もみられる。したがって疾病予防活動は、疾病ごと、対象ごと、地域ごとにきめ細かく展開される必要がある。

名古屋市における疾病構造をみると、全国レベルに比してきわだった差異はみられず、地域的にもきわだった特徴はないが、脳血管疾患、心疾患、肺炎などでは地域差もうかがえ、そうした特性に配慮した対応が図られる必要がある。

高齢者の疾病の予後は、地域の医療機関のプライマリケアにより左右されるため、医療機関による適切な指示と、加えてそれを理解し実践できる衛生教育の浸透を図る必要がある。

保健所の役割は、高齢化社会を迎えてますます重要となると考えられる。地域保健の中核機能は現状よりさらに高められ、地域保健の指導的役割への期待は一層大となる。施設医療と在宅医療の橋わたし、地域患者の掌握と援助、成人病予防対策など疾病対策のための人材の育成に努める必要がある。感染症、精神性疾患、難治性疾患など、特殊な技術や能力を要する対策を大所高所から指導立案し、さらには、特殊な技術や能力をもつ人材の配置及び指導

にあたらなければならない。一方、実際面でのいくつかの機能をうけもつ民間事業の育成が重要で、公私の協調や機能分担に基づく多面的な保健福祉システムが作りあげられなければならない。

疾病予防対策は、単に医療のみの対策では十分ではない。軽い運動やスポーツ、休養、レクリエーションなど心身両面からの接近が、機能や能力の保全、増進に有効であるといえる。こうした総合的な対策は、公的組織のみの対応では十分とはいえない。このため、健康づくり、疾病予防のための地域としてまた各種団体としての取組み、市民ひとりひとりの自覚による取組みなどが幅広く展開されることが必要であり、これが新しい疾病予防連動につながることになると思われる。

4 やすらぎのある家庭と近隣関係

健康に老いるためには精神的安定が必要であり、それは一面では、家族、友人、近隣との好ましい人間関係により得られるものである。一方、近代人はより個性化し自立化することにより健康に老いる一面がある。この二つは相反する部分があり、それだけに単純な対策では効果が少ない。

家庭内では、家族構成員のそれぞれの立場にあった生き方をお互いに尊重することが基本である。近隣関係も、お互いの個人生活や自主性の尊重のうえにたつて、地域での協調や連帯が図られることは、高齢者世帯が地域の中で安心して暮らしていけるためにも強く望まれるところであり、そのことが地域で生活し続けるうえで精神的安定をもたらすこととなる。

第2節 新しい施設医療システム - 医療と福祉の連携 -

1 早期診断、適正医療の確立

高齢者の疾病は、高齢になるにしたがって治療に要する期間は長くなり、慢性化し、多くの場合、身体的な障害などが残り、ねたきりとなることも少なくない。したがって、高齢者に対する医療は、治療開始とともに、回復後の後遺症を最小限にするための手だてを講じる必要がある。

ひとり暮らし老人、老人夫婦世帯などは今後とも

増加することが予測されているため、まず、こうした人々が可能な限り安心して家庭で生活できるように、きめ細かな援護施策が充実されなければならない。

さらには、施設医療体系が整備され、安心した老後生活が確保されることが必要である。高齢者の疾病は、生活歴や生活事情等の違いで異なり、高齢者に対するプライマリーケアが予後にも著しく影響するため、関係機関はきめ細かな配慮を考慮しておかなければならない。

高齢者は何らかの疾病で治療を受けている人が多いが、その受診動機は自覚症状によることが多い。一方で、健康への過信や受診機会に恵まれない場合など、疾病の早期発見の機会がありながら逸する人も少なくない。このため、健康診査、健康相談、健康教育、さらには健康増進のための活動を一層効率的に展開するとともに、啓発活動を推進していかなければならない。こうした活動を通して、高齢者を対象とした疾病の早期発見、適正医療確保のための医療供給システムの確立が望まれる。

2 医療・生活相談機能の確立

高齢者の家庭生活や、健康、療養上の問題解決の手助けを図るなどのため、相談窓口を拡充し、体系化する必要がある。これは、専門的な知識や経験、多くのサービス情報をもとに、健康問題、療養問題、家族をも含めた生活問題などの相談に応ずるものであり、福祉事務所、病院、特別養護老人ホーム、保健所など多くの窓口で実施すべきものである。こうした各種相談機能は常に相互の連携を保ち、在宅対策の推進のほか、必要に応じて施設入所や入院指導を行うなどの援助も行い、高齢者がやすらかな生活を営めるよう努めなければならない。

3 疾病、障害に応じた老人医療システムの開発

高齢者の疾病の発見、治療、回復の過程に一貫して対応するためには、医療機関、特別養護老人ホーム、後述する「在宅ケアサービスセンター」などの各種施設や、保健所、福祉事務所などの公的機関が有機的に連携する必要があり、より効率的に機能が発揮できる体制づくりが必要である。このため、医師、保健婦、看護婦、理学療法士（PT）、作業療法士（OT）、ホームヘルパーや、専門的訓練を受け

たボランティアなどのマンパワーの確保が必要であり、そのための格段の配慮が求められる。

わが国における医療制度は、患者が自由に医療機関を選択し、治療を受けることができる仕組みになっている。また、病院・診療所の機能分化、相互の連携が十分になされていないことも指摘されており、高度な専門的医学的管理が必要な患者と、慢性化し長期化し、看護、介護的な側面を濃くもつ患者に対する医療とが必ずしも明確に区分され、機能分担が十分に行われているとはいえない面もある。

今後は、一般病院など地域医療機関と、高度化専門化がすすんでいるいわば中核的病院との間で十分な連携を図り、その機能、役割分担が明確にされ、その本来の機能をそれぞれ発揮し、トータルとして適正な医療が高齢者すべてに公平に供給されるようなシステムをつくらなければならない。

老人福祉法に基づく特別養護老人ホームは、身体上、精神上著しい欠陥があるため常時介護を必要とし、かつ在宅のままではこれを受けることが困難な高齢者を入所させ養護する施設であり、本人及び扶養義務者の能力に応じて費用を負担することとされている。経済的な要件による制限はなく、誰でも利用できる施設であるが、福祉事務所の措置により入所する施設であり、また、老人ホームに対する市民の受けとり方も多様であるため、利用の仕方は一般の病院のように必ずしも自由というわけではなく、施設数が不足している事情もあって、こうした状況を助長している。

このため、特別養護老人ホームの増設に努めるとともに、施設のあり方について新たな検討を加える必要がある。緊急時に直ちに対応できる体制、短期間の保護に対応するショートステイ、さらに、中・長期にわたり入所を要する場合は生活施設としての機能を高め、医療機関その他との有機的連携を高めつつ、効率的な運営が可能となるようなシステムを検討すべきである。

従来ともすれば、施設への入院入所生活と、家庭への退院退所後の生活との連続性が乏しく、そのはざまをうめることができないためにさまざまな問題が生じていた。家庭では、今まで得られていた療養上の条件がなく、回復のおくれや再発などによる不測の事態への不安も高い。

このため、家庭と、病院、特別養護老人ホーム等

施設との中間的な機能をもつ施設を構想する必要があり、こうしたものとして、「在宅ケアサービスセンター」（仮称）の設置について検討すべきである。このセンターは、家庭で生活しつつ病院や特別養護老人ホームなどに近い程度のケアやサービスが得られるもので、半健康状態の高齢者でも、通いながら、理学療法士（PT）、作業療法士（OT）、保健婦、看護婦など専門スタッフの指導により訓練を受けることができるものである。これは、新たに独立した施設の整備を図ることにより対応するばかりでなく、既設の病院や特別養護老人ホームの一部に、若干の設備や機器を備えることによってその機能を発揮することも可能であり、身近な地域にきめ細かく配置されることが望ましい。そして、何よりも、こうした機能を果たすうえで、専門的指導者の育成と、マンパワーの確保が必要である。

このセンターは、機能が低下し、孤独におちいりがちな高齢者にとっても交流の行える身近な場となり、第3節で提案される「壁のない病院」（仮称）構想を支える地域での末端機能を担うことができる。

第3節「壁のない病院」（仮称） 構想

1 新しい在宅療養システム

21世紀に予測される厳しい高齢化社会では、医療給付や療養生活のあり方に関して、従来の発想の転換を図る必要がある。

健康を損い、疾病の治療を要する場合は、適正な医療給付がなされ、治療により症状が安定し、もとの生活へ復帰する過程では、必要な訓練や介護が受けられるシステムが必要である。疾痛に伴う適正な医療の給付が十分確保されるとともに、多くの人々の要請に沿い得るよう、家庭においても安心して療養できる体制が必要となる。

医療の水準は日進月歩であり、医療機器も大型化し、多種類になり、著しい専門化がみられる。こうした傾向は、今後、一層特徴をもった病院への変換をうながし、特殊な高度医療を目差す方向にある。

一方、急速な人口高齢化が見込まれている現在、こうした高度医療や緊急時に十分な医療を施すことのできる病院とともに、長期療養を要する高齢者の

ための病床数や人的資源を十分確保することは困難であり、また、家庭療養を望む患者の意向に沿うよう、地域社会での医療供給力にも見合うものとして、新しい在宅療養システムの確立が重要視される。

ここに提言する「壁のない病院」構想は、厳しい高齢化社会での医療サービスのあるべき姿をつくりあげようとするものである。この構想が機能するためには、高度専門医療が十分確保されることが前提であり、積極的医療等の管理を必要とするための入院医療ケアの時期を過ぎた患者に対し、家庭で必要な療養生活が確保できるようなシステムの構築を目差すものである。

この構想のもとでは、緊急時には、いつでも入院医療ケアが受けられるが、その期間が終了後、可及的すみやかに、在宅療養に移ることができるシステムである。在宅療養を可能とするためには、医師の管理のもとに、保健婦、看護婦など「壁のない病院」の専門職員の指示によって療養の指導がなされ、医療機器の貸与や、訪問指導などによって、病院と同程度のサービスを確保しようとするものである。この場合、医師、医療機関、特別養護老人ホーム、在宅ケアサービスなどと、「壁のない病院」との連携は常時保持され、緊急時には、いつでも入院医療に移り得るものである。

在宅療養は、現状とは異なり、入院医療に近い水準で行われるものであり、患者の状態を良好に保てるようにするものである。すなわち、在宅療養の指導は医師が行い、家庭での療養が可能となるよう、「壁のない病院」からの医療機器、寝台等が貸与され、訪問指導などの援助も「壁のない病院」からのスタッフにより行われるものである。この訪問指導の期間は患者によっても異なるが、指導の効果が上がりその必要がなくなり「壁のない病院」から「退院」しても、なお、機器の貸与は継続することもある。

2 運営・活動のあり方

「壁のない病院」の運営は、病院、診療所等地域医療機関代表、行政代表、社会福祉、保健医療関係者等市民代表で協議され、公的組織としてスタートする。またマンパワーとして、医師、保健婦、看護婦、理学療法士（PT）、作業療法士（OT）、栄養士、医療社会事業家、心理学者、各種医療関係者、ホームヘルパーなどが確保されなければならない。

さらに、ボランティア、特に特殊な医療介護能力のあるボランティアや、専門家とのチームワークを組んで介護にあたるボランティアの確保が必要である。

「壁のない病院」は、貸与するのに必要な機器をもち、必要なマンパワーを確保するのみで、自ら病床を有するものではないため、医療機関、特別養護老人ホーム、在宅ケアサービスセンターなどとの連携を保ち、その実効を確保しなければならない。

また、この「壁のない病院」で保持する医療機器などの管理は、健康な高齢者が中心的役割を果たすことが望ましく、今後、高齢者の社会参加へのみちを開拓するものとして期待される。

「壁のない病院」は、医師からの連絡により患者との接触を開始し、指導を行う準備体制に入る。医師からの連絡により、「壁のない病院」からの保健婦などを派遣し、訪問看護などを行い、寝台、車いす、医療機器等必要な機器を貸与するなど、在宅療養が可能となる条件を整える。「壁のない病院」

から療養指導に必要なスタッフを派遣し、患者指導にあたるとともに、患者家族（介護者）に介護技術指導を行うなど療養の仕方を指導する。こうして一定の期間後は、家族が中心となって在宅療養を行うこととなるが、この場合も常に「壁のない病院」との連携は保たれ、適正な介護が受けられる体制が保持されるものである。

治療は医師の判断により行われる。また、患者に関する記録は適正に管理され、必要時に関係方面へ連絡されるが、個人の秘密は十分保たれる必要がある。

こうした在宅療養システムが保持されるためには、家庭生活の変化、近隣コミュニティの形成など課題があるが、とりわけ現状の日本家屋の構造では不都合な面が生じることもあると考えられる。このため、行政は、家屋改造のための経費面での配慮など、条件整備の面でも力を注ぐことが必要となってくる。

第4章 連帯と活力のある地域社会

はじめに

1 現況と課題

高齢者がひとりの市民として地域で生きていくための条件についてみたとき、例えば、ねたきり老人が家庭で暮らしたい、地域の一市民として生活したいと願望しても、家族の犠牲的な介護がなければむずかしい状況にあるなど、現在の地域社会では、行政施策の展開、市民の自主的な福祉活動への参加もまだ十分であるとはいえない。

核家族化の進行などにより、従来の家庭介護機能はぜい弱化しつつあるといえる。

今日までの大都市におけるまちづくりは機能中心のであって、必ずしも高齢者にとって暮らしやすいまちづくりとはいえない。

人口の都市集中は、一方で、従来の地域共同体意識や連帯感を弱め、心のふれあいのある近隣関係など良き伝統をも弱めることとなった。このため、高齢期を迎える人々の中には孤独に暮らしている人々も少なくない。

こうした中で、名古屋市では、在宅福祉対策として、ひとり暮らし老人のための老人相談員活動、友愛訪問活動、給食サービス、老人福祉電話の貸与、ねたきり老人のための移動入浴車の派遣、保健婦と委嘱看護婦による訪問指導、ホームヘルパーの派遣などが行われ、地域の施設として、福祉会館が全区に整備され、コミュニティセンターの整備も、順次取組まれてきている。

民間社会福祉活動の拠点として開設された総合社会福祉会館では、多様な相談ニーズに対応し得る相談機能をはじめ、ボランティアセンターの運営や福祉情報の提供、研修活動などがなされ、高齢者も主体的、積極的に参加することにより地域活動への参画を可能にするための条件が整いつつある。

地域福祉活動の中核となる名古屋市社会福祉協議会は、組織形態を整え、マンパワーの確保を図り、その基盤整備に努めているが、総合社会福祉会館の開設を契機として、公私協働のもと、各区社会福祉協議会による活動の推進などにより、地域福祉活動は一層充実強化される必要がある。

2 課題への対応

近年の平均寿命の伸びにより、多くの人々は長い老後を地域社会で過ごすこととなり、地域福祉活動の展開は、高齢者にとっても一段と重視されつつある。

(1) 市民啓発・広報活動の拡充

高齢化社会の問題は単に高齢者のみの問題ではない。高齢者を家庭的にも、社会的にも支えるという点では若い世代にも係わり、また、厳しい高齢化社会を担う世代の育成という点では年少世代の教育にも深い係わりがあり、さらに将来は誰もがまぎれもなく高齢者になるという意味ではすべての世代の問題である。市民が世代間交流や相互理解を深めることは、心のふれあいとうるおいのあるまちづくり、いきいきと暮らすことのできる地域社会をつくりあげる原動力となるものである。

そうした意味から、高齢化社会のもたらす問題の本質を市民が正しく理解し、その対応について主体的な参加が得られるよう啓発・広報活動を活発に展開し、さらに世代間の相互理解や協調を得るための社会教育活動が幅広く展開されなければならない。

学校教育では現在、思いやりの心を育てるよう、小学校5年生を対象として福祉読本による福祉教育が行われているが、すべての人々が、明るく心豊かな人生を送れるよう、お互いに思いやりの心をも身につけさせるには、学齢期に福祉活動への参加体験をもつことが最も有効な教育方法である。このような実践的教育は、福祉風土の醸成にも意義があり、将来、層の厚いボランティア育成の芽をはぐくむことにもなる。

(2) 地域福祉活動の推進

高齢者の生活をめぐって、地域社会で生じるさまざまな課題を常に把握し、課題に応じた多様な取り組みを進め、住みよいまちづくりを目差すような地域福祉活動の推進が望まれる。

地域福祉活動は、地域の人々のより多くの主体的参加を活力とし、とりわけ高齢者の積極的参加を得てすすめることが望ましい。このため、民生委員、区政協力委員などが相互に連携を保ちつつ、常に地域における状況を明らかにし、行政、市・区社会福祉協議会、ボランティア、各種団体等との密接なつながりをもって解決を図るため学区連絡協議会などによる実効ある組織活動が展開される必要がある。

行政はそうした活動が円滑にすすめられるよう、積極的な条件づくりに努めなければならない。

(3) 社会福祉協議会活動の新たな展開

本審議会は先の答申において福祉風土づくりの重要性を強調したところであるが、その推進を図るうえで、社会福祉協議会活動の果たす役割は大きい。名古屋市社会福祉協議会は、情報収集、連絡調整、調査企画、指導接助など総合調整機能を果たすとともに、在宅福祉ネットワークづくりを主体とする福祉組織化活動、ボランティアセンターの運営等に力を注ぐほか、ボランティア活動を調整する機能を確立しなければならない。ボランティアセンターは、将来、すべての区に設置し、幅広い市民参加によるボランティア活動を地域の中で生かす工夫がなされなければならない。

区社会福祉協議会は地域に密着する組織体として在宅ケア・サービス事業、専門的ケア・サービス事業などを提供するとともに、ボランティア活動の促進、福祉風土づくりといったいわゆる地域組織化活動に力を入れることが必要である。このため、社会福祉協議会の職員による地域福祉活動推進への働きかけをテコに、市民の主体的参加を図り、協力を求め、意識の高揚を目差すなど、積極的な地域社会づくりに、指導的、主体的な役割を果たすことが望まれる。

行政はこうした市・区社会福祉協議会活動が積極的にすすめられるような一層の財政的援助に十分配慮する必要がある。

地域福祉活動の中心組織として、現在試行されている地域福祉活動推進地区づくりは、全地域へ拡大する方向で検討されるべきである。これは、地域における福祉計画の策定・実施にあたっての中心をなすもので、幅広い市民の自発的参加により、市民自らの手で福祉コミュニティの形成が図られるよう配慮されるべきであり、そこでは特に民生委員の積極的活動が期待される。

第1節 高齢者にも住みよい 地域社会

1 世代間の調和と共生できるまちづくり

都市は高度成長期に多くの若年人口の流入を伴いつつ急激に膨張し、都市施設は機能中心に整備されてきた。しかし、都市居住者の人口高齢化と定住指向が強まる中で、老若の世代にとって調和のとれた、共生し得る都市施設の整備や改善を図り、安全で快適な生活ができるまちづくりが推進されなければならない。

それは既存の都市施設の改造や、身近な生活施設の整備などによる都市環境の整備、住機能を高めるための施策の推進のほか、新たな地域開発事業や都市再開発事業を実施する場合には、将来の時代の変化に対応する視点にたつて、ゆとりとうるおいのあるまちづくりが推進されなければならない。

また、老人ホームなど福祉施設もこのようなまちづくりの一環としてとらえ、ごく自然に地域との交流が保たれるように、小規模なものが適切に配置されることが望ましい。

2 地域問題解決のためのネットワークづくり

今後、地域における連帯意識が高まる中で、それぞれの地域社会における諸問題をそこに住む人々自らの手で解決を図ろうとする場合、その問題解決能力は、小学校区単位、区単位などそれぞれのレベルで確保され、迅速かつ弾力的に対応できる体制が常時保持される必要がある。

現在、地域には、行政から委嘱された民生委員、区政協力委員、保健委員などが配置され、個々の問題解決にあたるとともに、地域活動推進のため地域諸団体からなる学区連絡協議会が組織されているが、これらが地域によって必ずしも十分機能し問題解決にあたっているとは言い難い面もある。このため、まず、そうした機能の総合化を図り、地域における諸問題がより多くの人々の参加により検討していけるような体制が確立されなければならない。

さらに、地域社会相互のつながりを保ちつつ、広域的な課題については、学区、区、市などそれぞ

れの段階での問題解決を図り、地域社会を最小単位とする立体的、総合的な福祉ネットワークを、市社会福祉協議会を中心として全市域にわたって築き上げる必要がある。

3 これからの老人ホーム

現在、老人福祉施設としての老人ホームには、特別養護老人ホーム、養護老人ホーム、軽費老人ホームの三種類があり、このほか、有料老人ホームがある。高齢化の進行につれ、入所を必要とする老人は今後大きく増加することが予想され、それに見合った増設が図られなければならない。

この場合、地域における実情に応じ運営上きめ細かな配慮を加えるとともに、適正配置について十分意を用いる必要がある。そのためには、土地の先行取得や有効利用など用地の確保が重要な課題である。

また、入所施設に対するニーズも個別化し、多様化するものと予測されるため、そうしたニーズに対応できるよう施設機能の多様化が図られる必要がある。すなわち、医療機能の充実、居住性の向上、地域とのつながりを重視した施設整備、在宅福祉サービスシステムとの連携を配慮した施設づくり、地域との交流が行われるよう開かれた施設運営を図るなど、社会一般にも福祉施設への正しい理解が得られるように配慮される必要がある。

老人ホームについては、その沿革、現在果たしている機能、あるいは将来予測される状況変化を考慮して、これまでの施設体系についての再検討が望まれる。老人ホームに対しては、今後一層、ニーズに見合う施設機能が求められるが、特に、養護老人ホームは、一方で、個室化がすすみ、他方で入所者の加齢に伴う病弱화가すすんでいるなど機能面からみたととき、老人ホームは、基本的には、医療介護機能と、生活の場としての住機能との二つの系統からなる体系化がすすむとみられるが、今後の施設対策の推進にあたっては、何よりも入所者の人間的尊厳の確保を基本として推進されなければならない。

第2節 高齢化の進行と福祉風土づくり

1 市民意識の高揚

本審議会では、望ましい地域社会の形成のため、すでに昭和55年11月、福祉風土づくりに関する答申をしたところである。この答申の趣旨に基づき、すでに各種の施策が展開されつつあるが、高齢化の進行の視点からみても、福祉風土づくりのための活動は一層積極的に取組まなければならないと考える。

すでに述べられているように、高齢化のもたらす諸問題は高齢者の問題であるばかりでなく、むしろ高齢期以前の世代に深い係わりがあり、高齢化に伴う社会的課題について市民ひとりひとりの正しい理解と認識が得られるような啓発活動が展開されなければならない。各種の施策の趣旨、内容についてすべての市民が十分な理解をもち得るよう、効果的な広報啓発活動、学習機会の提供などが幅広く展開されなければならない。

2 コミュニティ活動の推進

現代の人々の生活は、年齢、職業、性別などにより多少の相違はあるにせよ、多くの場合、学校、職場（企業）、家庭などで過ごす生活時間がその大部分を占め、個人の暮らしと地域社会との係わりを希薄なものとしてきたといえる。

一方、高齢化の進行はひとりひとりに長い老後をもたらす、人々の生き方（ライフスタイル）に大きな影響を及ぼす。地域社会とのつながりの中で老後を過ごすことが多くなり、高齢者自身も、地域社会とのつながりを強め、地域の一員としての連帯を求めてくることが予測される。その意味からも、あたたかい家庭生活とふれあいのある地域社会をつくりあげることが意義のあることである。

地域での生活をよりうるおいのあるものとしていくため、人々は、福祉、健康などその生活する地域での諸問題に自主的、主体的に係わり、自らの力によりその問題解決が図られるような地域づくりをすすめることが望まれる。

現在、地域においては、ひとり暮らし老人友愛訪問、給食サービスなど独自の活動がすすめられている。より一層福祉風土の醸成を図るため、行政は、

地域単位での諸活動を人々の主体的活動により推進できるよう援助指導し、そうした活動が地域の中で推進できるよう、コミュニティセンターの設置など、より一層の条件整備を図るべきである。

3 体験的福祉教育の実施

本審議会の福祉風土づくりの答申を受けて、市民福祉講座の開催、学校教育における福祉読本の採用など、福祉の心を育てる教育・啓発活動が実施されているが、効果的な福祉教育の方法として、年少期からの体験的教育には大きな意味がある。このため、義務教育過程を含めた学齢期において、福祉活動への参加体験をもつことが必要である。高度高齢社会の中で、たくましく、あたたかい心をもった人間として、社会的な役割を担う世代を育てるという点からもその意義は重要である。

第3節 地域社会とボランティア

1 ボランティア活動の発展

望ましい地域社会は、そこに住む人々が、よりよい社会をつくろうとする共通の認識をもち、相互連帯の中で地域問題を解決し、地域への帰属意識をはぐくみ、そうした活動のつながりの中で生まれてくるものといえる。

こうした活動がすすめられるためにも、市民ひとりひとりが地域社会に関心をもち、そこでの問題をできる限り自分たちの力で解決しようとする意欲の高揚を図る必要がある。

この中で、ボランティアは貴重な役割を果たしている。活動形態からすると、それは大きく二つに分けることができる。すなわち、自主的、自発的に活動している「ボランティア」と、民生委員、保護司など制度化され一定の領域で活動している「制度ボランティア」とでも称することのできるボランティアである。また、町内会、自治会役員など、わが国独自の制度の中で、活動している人も、ある意味では後者に属するともいえよう。

また、活動実態からみると、自主的、自発的ボランティアであっても、社会福祉協議会活動など特定の組織に係わりながら活動しているボランティアは「組織ボランティア」とでもいうことができよう。

また、活動している「個人」に着目すれば、医師、保健婦、大学教官など高度な専門的技術・知識を有するボランティアは「専門ボランティア」と名付けることができるであろう。このように、地域にあっては、さまざまなボランティア活動が展開されている。

行政は、このようなボランティア活動の実情を十分把握し、さらに、その活動の発展のために必要な条件整備を体系的、総合的に展開していく必要がある。そして、地域の福祉風土づくりと強く係わりをもち、地域の人々が自主的、主体的に活動を展開し、ボランティア活動が地域に密着して、ごく普通の日常的活動となり得るような地域社会を形成することが望ましい。

高齢者は多くの場合、その心身の健康保持と社会参加の方途として、できる限り役割を担い働くことを望み、かつ、期待されている。その点からも、高齢者自身が、ボランティア活動を通して地域活動で積極的な役割を果たし、いきいきと活動し、地域社会に貢献することは意義あることである。

2 専門技術的ボランティア集団の組織化

生活の高度化、多様化により生じる問題は複雑多岐にわたり、それに応じた適切な解決手段の確保のためには、今後、一層幅広く個別的な対応が求められる。こうした福祉的ニーズの多様化に対応するためには、各種の施策メニューと多くのマンパワーの確保が必要である。この中で、ボランティアが担うにふさわしい活動領域の拡大も見込まれ、なかでも専門的知識を有するボランティアは、コミュニティ・ケアになくしてはならない存在となるであろう。行政は、そうした専門ボランティアの独自性、主体性を尊重し、訓練や研修の機会を積極的に提供するほか、社会的な意義を高めるための配慮をしなければならない。

そのために、まずそうした専門家やボランティアがそれぞれの地域でどう活動しているかについての確に把握して、協力を要請する体制、すなわちマンパワー地図などによる地域問題への的確な対応を図り、ボランティア活動が、より円滑に展開されるような企画や連絡調整のための機能が確立されなければならない。

第4節「高齢化問題研究開発機構」（仮称）構想

1 社会の変容と多様化するニーズへの対応

高齢化社会の進行に加え、急速な科学技術の進歩は、社会経済状況のみならず、個々人の社会生活、そのライフスタイルを大幅に変え、さらには地域社会での諸関係をも変えていくことになる。

こうした社会経済の急激な変容は、従来の発想の延長からでは想定できないものとなると予想され、その中で、地域社会においてもさまざまな課題が発生し、市民のニーズは、今後一層多様化、高度化し、解決が求められることとなる。

こうした課題を解決するためには、行政はもとより、地域の人々やボランティアなど幅広い市民の主体的、積極的な参加が必要であり、また、社会福祉協議会活動などが活発に展開され、福祉ネットワークが有効に機能するなど多面的な取り組みがなされることが望まれる。

本審議会は、昭和55年11月の答申において、地域福祉活動の必要性を強調したところである。

しかし、地域においては、将来その答申内容が実現されたとしても、今後進行する人口高齢化など社会の急激な変化によって、現在の行政サービスや、社会福祉協議会を中心とする地域福祉活動によっても解決が図られないような、さまざまな新しい課題が発生することが予想される。

このため、こうした課題を適切に把握し、よりよい解決方策を研究開発し、必要がある場合には行政機関をはじめ関係方面に建議助言するなどの機能が求められてくるものと考えられる。

こうした機能を確立するための構想として、「高齢化問題研究開発機構」を提言する。

この機構は、地域福祉活動推進の中心的役割を担う社会福祉協議会をはじめ、行政関係者、専門的知識を有する学者、有識者、市民各界各層の代表者などを構成員とする公私協働体として組織されることが望ましい。

その機構では、福祉問題を中心に高齢化問題に関し広く検討、研究を行い、地域において生起する新たな課題に対し解決方策を研究開発する機能とともに

に、必要に応じて、その解決方策を行政等に建議助言することのできる機能を有するものである。

地域においては、現在すでに、社会福祉協議会、民生委員、区政協力委員、ボランティア団体等により地域福祉活動、コミュニティ活動などが展開されているが、こうした活動を通して地域における課題を把握することにより、この機構の活動の基盤とするものである。

2 運営・活動のあり方

地域社会で生起するさまざまな課題は、行政の積極的な施策の展開、社会福祉協議会やボランティアなどによる地域福祉活動の展開や、福祉ネットワーク機能の中などで解決が図られることが望まれる。

しかし、そうした活動の中でも十分な解決が得られない課題がこの「高齢化問題研究開発機構」に提起され、そこでよりよい解決方策が研究開発される。このため、この機構は、課題に応じて、プロジェクトチーム方式による検討、全体での討議などさまざまな検討を行う。そして、必要に応じてその解決方策を、行政をはじめ関連する多くの領域に対し建議助言し、そこにおいて問題解決の実現を求めること

となる。

この機構のこうした機能は、当面、福祉領域を中心に求められてくるとみられるため、社会福祉協議会は、その日常的活動にあわせて、この機構の機能維持のため、積極的活動を果たすことが期待される。

しかしながら、社会の著しい変容の中で、地域における新たな課題は、保健、居住環境、教育、就労など市民生活のさまざまな領域に及ぶものと考えられる。また、高齢化問題が幅広く市民各世代に係わるものであるとの認識にたつならば、この機構に求められる機能の領域は、一層の拡大が予想される。こうした課題は、地域福祉活動をはじめとした地域におけるさまざまな活動の展開の中からこの機構へ問題提起され、対応策を求められることが予想される。

こうした活動の中で、この機構は、より幅広く高齢化問題への対応策を研究開発することとなり、将来的には、独自の組織機能を持つことにより対処しななければならない社会状況も考えられる。

この構想は、社会経済状況の変化や時代の要請に応じ、地域問題に対して常に弾力的に対処し、その機能が有効に発揮されるよう不断の措置が講じられなければならない。