

# 高齢化社会に対応する老人福祉の 総合的な施策のあり方について (答 申)

昭和59年3月  
京都市社会福祉審議会

はじめに（略）

## 第1 総 論

### 1 京都の高齢化と地域特性

(1) 本答申は、急速に進む人口高齢化に対応するための総合的で体系的な施策のあり方を提起するものである。

高齢化という現実には、それぞれの地域特性をもちながら発現するものであり、ここに提起する施策もこの地域特性に配慮するとともに、その現実にかかわるかたちにおいて計画され、実施されなければ、その有効性は十分発揮できない。

(2) 高齢者が、一市民としてその生活史を通して作りあげてきた地域と暮らしの仕組みを問うことは、施策の展開の前提として極めて重要である。

京都という地域は、古都とか歴史的都市として、この高齢化の進行に、どのような影響を与えるかといったことも考慮されなくてはならない。

高齢者の生活充足を広く配慮する場合に、京都の伝統、文化、とくにその町組、情景など“京都らしさ”といわれているものを無視することはできない。

京都の歴史的風土、生活習慣、しきたりなどと高齢者の自立、生活維持との相関も今後の施策を展開するうえで十分に考慮する必要がある。

(3) 京都の伝統産業、とくに手づくり、職人的な生業に高齢者の仕事と生活の営みが一つの特性とし

てあることが確認される。

しかしながら、時代の変遷とともに京都市域の変貌もみられ、従来の歴史とか伝統にかかわる面と変動・開発にかかわる面の両面にわたる配慮が必要である。

(4) 京都においては、在宅サービスについてのニーズはあっても、世間体や町づきあいへの配慮などから、サービスを受けることについて拒否的な傾向があり、そのことが早期対応への隘路となったり、サービスの有効な展開や浸透を阻害する構造として働くこともまれではなかった。

この傾向は、地縁、血縁の結びつきが依然として強いためでもあり、高齢者の生活が多くの困難や矛盾をもちながら支えられるという生活の「型」にもなっていた。

しかし、この型が破綻し、矛盾をさまざまなかたちで発現しつつあるのが現況である。

本答申の提起する施策、新しいシステム、サービスについても、この過渡的形態の推移を京都の地域特性としてとらえたうえで具体化する必要がある。

(5) 高齢者と若い世代、子供たちとの交流の場が祭り、地藏盆といった催しの中で依然として持続されており、施策の面で生かせるものは生かすことが望まれる。

(6)京都市においては、65歳以上の人口比率は、10.4パーセント（国勢調査、昭和55年）に達し、指定都市の中では最も高齢化が進んでおり、とくに都心地域（上京、中京、東山、下京区）では15パーセントを超えている。

したがって、本答申の指摘と、その取組のゆくえは指定都市のみならず、とくに都市型高齢化の進行する都市に対して示唆を与えるものといえる。

## 2 高齢化社会に向けての施策のあり方と目標

昭和25年にはわずか410万人、総人口中の4.9パーセントでしかなかった日本の65歳以上の人口が、昭和55年には1,065万人と2.5倍になり、その比率も9.1パーセントに達した（国勢調査）。

しかし、本格的な高齢化社会の到来はこれからで、昭和75年には1,994万人（15.6パーセント）、昭和85年には2,448万人（18.8パーセント）、そして昭和95年には2,795万人（21.8パーセント）と急激な増加をみるはずである（厚生省人口問題研究所「将来推計人口」、昭和56年）。また、平均寿命の伸びも著しく、今や「人生80年」時代へと突入している。

こうした中で、これからの京都市行政における老人福祉のあり方が問い直されるのは当然である。

とくに強調する必要があるのは、従来の老人福祉行政の枠内での対応では不十分になってくるということである。

これからは老人福祉に限らず「社会福祉」そのものを、さらに能動的、積極的な体系として確立することが要請される。

高齢化社会に向けての今後の施策を展開する際重要なことは、これらの施策を有効に生かすことをも含めた、高齢化社会に対応する体制をつくることである。

つまり、高齢者についての従来のさまざまな施策

のあれこれをさらに手厚くし、充実するだけでは不十分であり、これらの施策を生かす体制が追求されなければならない。

このような体制を社会的につくるという場合、具体的には地域社会の体制をつくりあげることとしてとらえられる。

たとえば、高齢者の就労の場の確保について、また、高齢化社会に適したまちづくりについても、行政施策だけではその実現は不可能であり地域住民の理解と協力が不可欠である。

このような体制づくりは、社会福祉においては従来、地域福祉の領域として追求されてきたものであるが、これを受け継ぎながら、さらに新しい豊かな構想で展開し定着させていくことが、今求められていることである。

つまり、地域の住民が主体的に参加し、構想し、協力しあって、自らの地域社会を高齢化社会に、最も適した対応力のあるものにつくりあげていくことである。

そのためには、経済・労働・保健・医療・社会福祉・交通・住宅・教育など、必要な行政施策のすべてを充実し、このような地域社会の体制づくりに結びつけ、生かしていくことが必要になってくる。

この場合、行政に求められる新しい責任と課題は、  
(1) 行政機関の地域における有機的な連携体制をつくること

(2) 体系的な施策を確立すること

(3) 地域の住民の体制づくりのための条件を整えること

などである。

なお、本答申は6部から構成されているが、各部は独立したのではなく、ひとつの連鎖としてある。

したがって、施策化に際して、諸提言のあれこれを取捨選択するのではなく、ひとつのシステムとして検討されることを、とくに要請しておきたい。

## 第2 就労と所得保障

### 1 基本的な考え方

(1) 生活のための経済的な条件を確立することは、高齢者にとっても基本的なことである。

一般的には、高齢者の経済的条件は、

ア 過去の労働からの蓄積と近親者による扶助

イ 本人の現在の労働に基づく所得

ウ 公的な制度による所得保障

などからなっている。

しかし、このうちア、イは個人差が大きく、過去の蓄積をほとんどもたない者、近親者による扶助を期待しない者、疾病や障害のために労働できない者も多く存在している。

したがって、こうした高齢者の状況に対応して公的所得保障制度によって経済的な条件を確立することは、とりわけ重要である。

(2) 高齢者の就労は、所得の確保という経済的な意義のほかに、そのもてる能力を發揮し、社会に存在が認められ、かつ社会的な諸関係を取結ぶ場としても重要な意味をもっている。

すなわち、就労することによって、新しい経験を積み重ねるとともに人間関係を結び、目的意識的に活動する中で生きがいを感じることができるのである。

また、生きがいは地域での諸活動を通じても得られるものであるが地域社会の成熟度の低い現状では、高齢者の生き方とかかわって就労のもつ意味が重視されなければならない。

(3) 人口の高齢化に伴い、高齢者がその能力に応じて社会的労働の一部を負担する必要度も高まるものと予測され、そうした意味からも高齢者の就労が考えられなければならない。

しかし、就労がこうした意義をもつとはいえ、高齢者には就労の権利とともに引退の権利も認められなくてはならず、そのためにも公的所得保障制度の整備充実が必要である。

(4) 就労の保障を考慮しなければならない高齢者の範囲は、個人差が大きいため一律には決め難いが、現状を踏まえて一応70歳程度までと考える。

この場合、高齢者の肉体的、精神的能力は加齢に伴い段階的に変化し、また就労の必要度も変わるもので、これに対応して就労の内容や形態も変化する。

一般的には、加齢状況に応じて、

ア ほぼ一般の就労者と同じ就労の内容と形態

イ 短時間又は特定業務のみへの就労

ウ 生きがいを中心とした軽度の就労

へと段階的に推移するものとみられる。

したがって、高齢者に就労を保障するには、産業の発達を通して全体としての職場の拡大を図りつつ、その中で高齢者の状況の段階的变化に対応して、

ア 労働適応能力の向上を目指す再訓練の実施

イ 能力に適した職場の開発

ウ 能力にふさわしい就労形態の工夫を進める必要がある。

こうした対応を進める最も基本的な場は、いうまでもなく企業であるが、同時に、社会において高齢者が果たし得るさまざまな役割を考えるならば、住民との協力体制を通じて、高齢者の活動と就労の場を開発する工夫を重視する必要がある。

(5) 就労と所得保障については、基本的に国及び府の所管である。

また、就労と所得保障の問題は経済、産業の動向や国の政策などの影響が強く、地域社会の力量を超えることも多い。

したがって、住民、事業所、行政の三者が互いに協力し、責任を分担しあいながら、地域での問題解決に主体的に努力すると同時に、その力量を超える問題については、それぞれの立場において国などに働きかける努力が大切である。

## 2 高齢者のための労働市場の整備

### (1) 就労機会確保のための経済施策

ア 商工行政を通じて産業の振興を図り、技術や需要の変化に対応した産業構造を維持発展させる中で、高齢者の就労を容易にする経済環境をつくり出す必要がある。

イ 産業の振興を図る際に、高齢就労者の割合が高い自営業、中小企業の発展を重視するとともに、これらの企業が多く存在している地場産業などの振興を進めることが大切である。

なかでも、自営業については、経済的対策に加えて健康保持対策、後継者の育成など総合的な対策が必要である。

ウ 高齢者の就労可能な職場を開発するため、適性があるとみられる業種や今後雇用量が拡大するとみられる業種（たとえばサービス業）を取上げ、それらの業種の現状や将来動向を踏まえた、具体的な検討を進める必要がある。

また、すべての業種について個別企業における職場開発や作業環境改善の努力を奨励し、援助することが望まれる。

エ 高齢者が自らの能力を生かして経営することのできる共同事業、共同作業などについて、具体的な検討を進める必要がある。

## (2) 企業に対する指導と援助

ア 定年制については、将来的には65歳位までの延長という課題を視野にいれつつ、当面は60歳定年制と男女同一定年制の実施を推進する。

そのためには、人事諸制度、組織や職務の編成、作業の環境や条件などについて検討を深める必要があり、企業に対し労使による協議会を設けるように指導するとともに、具体的な職場開発などのプロジェクトへの指導、援助体制を強化する必要がある。

イ 工業団地・卸商業団地、各種協同組合・下請協力会などについては、高齢者を雇用する新たな工場の設立など集団としての取組を推進するよう指導し援助する必要がある。

ウ 当面、法定雇用率6パーセント（中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法）の完全達成を、達成率の低い大企業を中心に促進する。

そのための指導を強化するとともに、併せて身体障害者雇用促進法による場合と同じく、未達成企業から納付金を徴し就労対策に活用する方法の導入を検討する必要がある。

エ パソコン、ロボット、オフィス・オートメーションなど、現在急激に進行している技術革新は、さらに大規模な技術革新を引き起こすとともに、全体として雇用量の減少を招く可能性がある。

とくに、高齢者は、こうした急激な環境の変化に柔軟に対応していくことが困難である場合が多い。

したがって、高齢者が新たな職種に円滑に転換していけるように適切な再訓練の実施を進めていくとともに、技術革新の導入が単に経営効率化のためだけでなく、重労働や危険作業の代替、労働時間の短縮など、その効果が就労条件の改善に寄与し得るよう企業を指導、規制していく必要がある。

オ 定年までの期間に退職後の再就労に必要な教育を受け、精神的、技術的準備を終了していることが望まれる。

そのための企業内教育の実施や公的職業訓練事業への派遣などを推進する必要がある。

カ 安全かつ快適な職場づくりを進め、高齢者が安心して働くことのできるように就労環境の整備、健康の保持増進のための措置の強化などを図る必要がある。

また、フレックスタイム（変動出勤時間）制の普及など多様な就労形態を確保し、高齢者の健康状態

などに応じて適切な就労が可能となるように働きかける。

## (3) 職業斡旋体制の充実

ア 公共職業安定所、高齢者無料職業紹介所、高齢者能力活用推進協議会などにおける、高齢者に対する就労の相談、斡旋機能をいっそう充実させるべきである。

イ 高齢者の就労を抜本的に拡大するには、強い地域性と大衆性をもった組織の発展が必要である。

すなわち、単なる仕事の斡旋、求人の受入れ機関ではなく、地域の高齢者と居住者の双方が加入し、相互の理解を深めつつ、地域での生活の望ましいあり方を考え、それを実現する方向で互いに労働の提供と受入れを行う協同組合的性格の組織が望まれ、こうしたものの育成についても検討する必要がある。

ウ 労働組合などによる退職者の組織化も就労及びその他の面で有効な役割を果たすと考えられるので、これを援助することが望まれる。

## 3 高齢者への指導と援助

(1) 高齢者が長い勤労生活の中で得た技能適性などをできるだけ生かそうとするのは当然である。

しかし、これにあまり固執して就労の機会を狭めることのないよう、経済情勢や雇用状況に関する情報を十分に提供し、高齢者自身が的確に判断し得るようにすることが必要である。

(2) 高齢者としての限界はあるにしても、その範囲内で新しい技能を習得するための職業訓練に積極性をもつことが望まれる。

(3) 就労経験をもたない婦人高齢者が就労する場合、家事労働の経験を生かすだけでなく、さらに新しい技能を身につけ、家事労働経験に直結しない職種にまで視野を広げることが望まれる。

(4) なお、これまで指摘した高齢者に対する指導、援助の内容は企業内外での教育訓練において、また職業相談、斡旋を行う際に、十分生かされなければならない。

## 4 雇用行政の開発と促進

高齢者の就労問題は、産業政策、個別の企業における経営管理や技術開発、高齢者教育、地域づくりなどに関連をもっているため、これらを総合化、体系化する必要がある。

そのため、関係行政機関が相互に情報を交換し、活動内容を調整しあうとともに、業界や関連諸団体と積極的に接触をもち、高齢者の就労、雇用問題について研究や共同討議を深めることが望まれる。

## 5 公的所得保障制度の整備

(1)「京都市老人実態調査(昭和56年)」によれば、60歳台の一般高齢者の20～30パーセント、65歳～69歳のひとり暮らし老人の30～40パーセントが病気や家事のため就労できないか、又は著しく困難な者である。

さらに、年金が生活の糧になり得ていない者も多い現状と併せて私的扶養関係を欠く者が相当数いる。

これらの高齢者は、生活費のやりくりの中で、苦しい生計を強いられており、その自立的な生活の条件

が脅かされている。

このため、年金で生活できるよう制度の充実が必要である。

(2)年金給付のない高齢者も一部存在しており、また年金受給者においても、生活上の困難が多いとみられる高齢者ほど比較的条件的に優れない年金の支給を受けている場合が多いので、こうした格差を是正するなど、制度の改善が望まれる。

(3)老後生活の基盤は、公的所得保障であるにもかかわらず、なお不十分なものとどまっているため、このまま高齢化社会の進行にまかせるのであれば、多くの高齢者が生活難に陥る危険がある。

したがって、公的所得保障制度の改善、充実によって、生活が保障される条件を可及的速やかに整える必要がある。

## 第3 生涯的な保健医療体制の確立

### 1 基本的な考え方

「京都市地域傷病医療、保健衛生調査(昭和55年度)」によれば、65歳以上の有病率は人口1000に対して747に達する。

とくに、循環器系疾患(120)、高血圧疾患(118)、リウマチ・神経痛(98)などがめだっている。

また、京都市老人実態調査によれば、65歳以上の在宅ねたきり老人が約3,200人で、その原因疾患としては脳卒中が最も多くなっている。

痴呆性老人は、65歳以上人口の3～5パーセントいるものと推定され、そのうち約40パーセントが常時介護を必要とする状態にあるとみられる。

こうした高齢者層の保健医療ニーズとその増大への対応には、地域的かつ包括的な保健医療体制の確立が急務であり、それには福祉サービスとの密接な連携の中で推進されていくことが必要である。

一方、健康は本来個人の自覚と努力によって維持増進すべきものであり、すこやかな老後はここから生まれてくるものである。

こうした市民の努力が成果をあげ得るよう、健康増進から疾病予防、治療、リハビリテーションまでの一貫した保健医療体制の確立が必要である。

昭和58年2月に施行された老人保健法は、高齢化

社会に対応して医療を含む保健事業を総合化し、とかく事後的対応となりやすいこれまでの医療保険制度の欠陥を補充し、包括医療や地域医療システムに制度的基盤を与えるものとして評価すべき点も少なくない。

しかしながら、財政的見地から国の責任を回避し、自己責任論を強調して国民医療費の総枠抑制を図るため、高齢者に制限を課し、これを実現しようとしていること、また保健サービスが企業化される可能性をもたらすことなど、多くの問題が認められる。

こうした医療政策転換期の問題に対応するため、とくに、在宅療養者及びその介護者に対し、経済的援助や相談事業を強化するなど、要介護老人を対象とする施設の整備や家庭における介護体制を整えるための保健・福祉サービスの充実を早急に図らなければならない。

また、個人の人権と尊厳が、最後まで擁護されるよう、終末ケアのあり方も今日の治療中心の医療と併せて検討される必要がある。

### 2 高齢化に対応する地域保健・医療体制の確立

市民は、その健康状態に応じて適切な医療を受ける権利を有する。

これを身近な生活の場で実現するために、京都市の実情に即した効率的かつ包括的な地域医療システムを確立する必要がある。

このため、医療関係者、学識経験者、市民の参加による地域医療に関する研究機関の設立など、地域医療のあり方を検討する必要がある。

その運営に当たっては、既設の京都市地域保健医療協議会などとの密接な連携をとることが望まれる。

#### (1) 医療供給体制の整備

高齢者の医療には緊急性、継続性、多様性が要求されるので、これに対応した医療供給体制を確立する必要がある。

したがって、開業医と公的病院などの役割分担と連携の確立、京都市立病院など公的病院における高額医療機器の共同利用、医療機関の個性と能力を尊重した機能分担システムの確立が望まれる。

#### (2) 老人保健法体制への対応

老人保健法の実施によって、高齢者に種々の受療上の問題と不安が発生しつつある。

これに対応することは急務であり、とくに医療費の自己負担が困難な高齢者や、在宅療養が社会的に困難な高齢者の退院については、積極的な対応策を講ずる必要がある。

#### (3) 訪問看護の充実

訪問看護指導は、現在のところ訪問回数が少なく、専ら家庭看護法の指導に重点が置かれている。

しかし、在宅療養者やその介護者の希望は、必要に応じて看護そのものを受けらることであり、また、介護力の不足を補完するためのホームヘルプ活動や入浴サービスの導入である。

医療政策の転換などによって、今後、在宅療養する高齢者が増加すること、種々の事情により家族の介護力が減退することを考慮に入れて、在宅福祉サービスとネットワークした訪問看護体制を早急に確立する必要がある。

#### (4) 医療従事者対策

医師については、過剰養成なども憂慮されるので、保健事業、産業衛生の分野へも向かわせるなどの施策が望まれる。

看護婦については、各種の確保対策が講じられているが、設置主体による格差の解消が必要である。

また、老人保健法による保健事業に重要な役割を果たす保健婦の充足には、労働対策も含めいっそう

の努力が必要である。

さらに、理学療法士（PT）、作業療法士（OT）の養成のために公的機関における養成課程の増設についても検討する必要がある。

その他、高齢者の健康と福祉の増進に従事する人材の確保と資質向上のため、その可能な範囲で積極的な対策を講じなければならない。

### 3 保健医療と社会福祉との総合的対策の確立

地域保健医療体制の確立には、保健医療と社会福祉との総合的対策が必要であり、痴呆性老人対策、デイ・ホスピタル、終末ケアのあり方などについても、このことは重視されなければならない。

#### (1) 痴呆性老人対策

痴呆性老人の主な病型として脳血管性痴呆症と老人性痴呆症とがあげられるが、わが国では、前者が多い傾向を示す。

脳血管性痴呆症には身体機能の障害も多くみられ心身両面のケアが必要である。

脳血管障害の発現は、食事療法などによる予防が可能であり、また脳卒中発作後の系統的リハビリテーションなどによって、痴呆の併発予防や出現を遅らせることが可能である。

老人性痴呆症は、歩行能力が比較的良好に維持されているため、見当識障害によって徘徊するなど、介護者に大きな負担を及ぼすことも多い。

したがって、介護する家族などにケアの方法を指導するだけでなく、介護者の負担をできるだけ軽減する方策が必要である。

また、ねたきりの状態が痴呆を発現し、進行させることから、これを防ぐことも大切である。

いずれにしても、高齢者がよりよい人間関係の中で、社会的自己実現をめざす主体的生活を維持することが必要であり、いったん痴呆性老人となっても、人間らしい老後が保障されるよう家族、地域社会の理解が促進される必要がある。

また、各種の調査によれば、介護者は心身の疲労、時間の余裕の無さ、睡眠不足、問題行動への対応困難などを訴えており、その悩みは深刻である。

このように、痴呆性老人の問題は、健康問題であると同時に社会問題であり、保健医療対策と福祉対策が一体となった次のような対策を講ずる必要があ

る。

ア 適正な相談指導を行うため、保健所における精神衛生相談機能を拡充し、公的な精神衛生センターや精神病院及び社会福祉施設などと連携を密にして相談体制を整備、拡充すること。

イ 痴呆性老人の処遇方針を確立するために、精神、身体、環境面から総合的に判定するための専門家による訪問チームを編成すること。

ウ 痴呆性老人とその介護家族とを支援する訪問看護、ホームヘルプ・サービスなどを実施すること。

エ 痴呆性老人の短期保護事業を実施すること。

オ 痴呆性老人の受入れ可能なデイ・ケア事業を実施すること。

カ 特別養護老人ホームに精神科医及び精神医療ソーシャル・ワーカー（PSW）を確保すること。

なお、痴呆性老人にも対応できる老人ホームの設置についても検討すること。

キ 痴呆性老人の家族などの組織を育成し、介護の充足を図る主体的活動を援助すること。

ク 地域住民の理解を深め、痴呆性老人とその家族への協力態勢を強め、地域保健や地域福祉活動を一体的に推進すること。

#### （2）デイ・ホスピタル

慢性病患者及び心身機能衰退者の増加に対応するため、入院と外来の中間の医療形態であるデイ・ホスピタルを開設する必要がある。

また、併せて老人福祉施設におけるデイ・ケア事業も育成し、連携を図る必要がある。

デイ・ホスピタルの目的は、次のとおりである。

ア 高度の設備をもつ医療施設の機能を多数の市民に役立てるため、在宅療養者にも入院患者と同じように検査、治療、機能訓練、看護が受けられる道を開くこと。

イ 長期化しやすい高齢者の入院期間を短縮し、長期入院がもたらす身体面、精神面の機能低下などを防止すること。

ウ 慢性病患者などが早期退院しても、週に1~2回は病院のケアが受けられ、病状の悪化などを防止すると同時に家庭における介護負担を軽減できるようにすること。

エ 老人保健法に基づく訪問指導事業を実施することにより、施設を利用するリハビリテーション訓練などのニーズが高まることが予想されるので、こ

れに対応すること。

オ 高齢者のリハビリテーションに対しては、疾病の後遺症のみでなく、老化による機能の退行変化を防止する面で多くのニーズがあり、高齢者の自立性維持の要求に対応するためにも力を入れること。

こうした目的をもつデイ・ホスピタルの開設には、当面、京都市立病院などの公的病院施設を利用して試行的に実施し、将来的には病院などに併設する独自の施設とすべきである。

併せて、送迎を必要とする高齢者に対して、送迎サービスを実施する必要がある。

#### （3）ホスピスに関する調査と検討

従来は、治療に重点が置かれ、終末ケアへの積極的な取組が不足していたので、終末期の医療に歪みを生じている。

高齢者の終末には疾病の治療だけでなく、苦痛や苦悩を去除する総合的援助が必要であり、生命ある限り、家族や知人との人間的交流を保ちつつ、心やすらかな生涯を全うできるよう配慮する必要がある。

このような目的のケアは、公的病院をはじめ一般の病院や診療所においても検討されるべきであるが、複雑なニーズをもつ患者に対応して終末ケアを実施する医療機関であるホスピスについて調査、検討を行い、終末ケアの望ましいあり方を見出していく必要がある。

## 4 保健予防の総合的な対策

高齢者の保健対策として、疾病予防や健康増進の対策を強化することが必要であり、健康教育、健康診査、機能訓練などの拡充を図るとともに、これらの連携を密にして総合的な対策を推進していかなければならない。

このため、次のような施策を計画的に実施する必要がある。

#### （1）健康増進に関する施策とその普及

体力測定を含めた健康度測定に基づく適正な運動や栄養の指導を行うことができる健康増進のためのセンターを設置するとともに、スポーツを奨励し、それが世代間交流の促進にもなるよう、その指導者の養成が必要である。

#### （2）食生活の改善と指導

ひとり暮らし老人などに対する食生活の改善と指導のため、訪問栄養指導の制度を設ける必要がある、

また給食サービスとの連携をもって効果的な栄養についての検討も必要である。

また、バランスのとれた食生活のための食品材料購入に便利なよう、6つの基礎食品を示す3色運動を展開するよう啓発すべきである。

### (3) 各種健康診査の強化と拡充

成人病の早期発見、早期指導のために地元医療機関の協力、健康手帳の活用を通じて、すでに実施されている中高年者の健康診査を強化、拡充する必要がある。

とくに、ねたきり老人のための訪問検診などをはじめ、検診機会を増加させるとともに、循環器検診などは、一次検診を重視する方向を継続強化し、新たに前立腺ガンまで対象を拡大するよう検討する必要がある。

また、疾病の早期発見のみならず、肺や耳、目などの機能検査や四肢の運動機能検査なども全市的に行って、高齢者の残存能力の低下を予防することも必要である。

### (4) 健康教育と機能訓練

中高年者及び高齢者の健康を増進し、疾病を予防

し、さらに健康診査の受診率の向上を図るためには、診査内容の向上と一貫した健康教育の充実が極めて重要である。

このため、従来、関係団体に委託し、実施してきた健康教育をいっそう強化するほか、保健所の健康相談、健康教育を充実する必要がある。

また、京都市身体障害者リハビリテーションセンターと連携して、保健所や老人福祉施設などに通所の機能訓練実施体制を確立し、日常生活機能に障害のある高齢者の自立を援助する必要がある。

### (5) 地域保健活動の強化

健康増進、予防医療、機能訓練を含めた包括的医療体制のもとに、老人保健をより効果的にするため、京都市地域保健医療協議会の充実を図るとともに、各行政区ごとに老人保健連絡協議会を設置し、連絡、調整、情報交換を行って事業の円滑な運営を図る必要がある。

また、保健所運営協議会を見直して、地域住民の組織的、主体的参加による地域保健活動の展開を図ることが望まれる。

## 第4 住宅・住環境の整備

### 1 基本的な考え方

健康にして、安全かつ快適な住宅と住環境を享受し、その向上を追求することは、市民が有する基本的権利のひとつである。

とくに、高齢者は、一日のうち住居とその近隣地域で暮らすことが多くなりがちであるため、住宅と住環境の整備には、いっそうの配慮が必要である。

このため、住宅施策と社会福祉施策との連携が必要であり、今日の急速な高齢化の進行は、こうした要請を緊急なものにしている。

### 2 これからの住宅施策のあり方

#### (1) 現住住宅の維持と改善

ア 住みなれている地域に住み続けることは、多くの高齢者が望んでいることである。

とくに、賃貸住宅居住者で所得の低い高齢者の居住権は不安定事なりがちであるため、この保障に配

慮する必要がある。

イ 都心部においては老朽住宅の比率が高いため、その保守管理や修理は重要な課題である。

高齢になると住環境を良好に保つ意欲が減退しがちになるため、住宅が老朽化し、その結果、居住権の喪失に結びつくことも少なくない。

この点を配慮しつつ、良好な住環境を永續させるのが管理の基本である。

そのため、居住者が工務店などと共同契約し、住宅の定期診断ときめ細かい手入れを実施する、いわゆるハウス・ドクター制度の普及に対する援助が望ましい。

ウ 住宅を増築又は改築し、その改善を図ることは、居住条件を向上させ、利便性と安全性を高めてその価値を保つことになる。

それはまた、高齢者の家族との同居や併居のためにも有効な方法である。

しかしながら、希望はあっても敷地、資金、権利

関係など、さまざまな制約があることも少なくない。

したがって、技術、資金、権利調整、設計や施工などに関する相談や斡旋活動を強化する必要がある。

さらに、高齢居住者の比率の高いとみられる裏宅地住宅や民間木造賃貸住宅などに対しては、家主や居住者への資金融資など共同の改善、改築を推進する制度を設けるべきである。

#### (2) 住宅カウンセリング体制の確立

住宅の確保や改善に当たっては、自活能力、健康、就労、収入、家族関係など高齢者本人及び家族の生活事情全般を考慮することはいうまでもない。

したがって、老人福祉の諸施策との連携のもとに住宅カウンセリングの体制を確立する必要がある。

このため、各相談窓口が一次段階の相談に応じられるよう、情報を整えるとともに、建築、医療、法律、福祉など各分野の専門家を相談員として委嘱するなどの協力を求める必要がある。

とくに、高齢で単身といった条件は民間賃貸住宅への入居を不利にしがちなので、民間の協力を求めながら、相談、斡旋活動を強化しなければならない。

#### (3) 老人福祉の住宅計画に関する要綱づくり

「福祉のまちづくりのための建築物環境整備要綱(京都市、昭和51年)」は、障害者や高齢者に身近な建築物の利用を可能にするための技術基準を定めたものであるが、新たに住宅の間取りや設備など、その居住性、利便性、安全性に関する住宅福祉基準についての指導要綱の検討も必要である。

当面、こうした考えを各種の公共住宅の設計基準などに反映させるべきである。

### 3 住宅の供給方策

#### (1) 住宅立地への配慮

高齢者の場合、住み慣れた地域を離れたくないという意識が強いので、新規の住宅供給に当たっては、その立場や包括的な地域づくりにできるかぎり配慮しなければならない。

さらに、定年制の延長や高齢者の再雇用が進むことが予想されるため、職住近接で通勤エネルギー負担の少ない住宅立地についての配慮が望まれる。

#### (2) 民間賃貸住宅及び高齢者向け共同住宅の供給

ア 高齢者の民間賃貸住宅への入居について、理解の促進、斡旋、必要な場合の保証の社会的な供与

などのあり方を検討する必要がある。

イ 地域での人間関係を大切にし、自立的生活が充足できる高齢者向け共同住宅の供給を進める必要がある。

その場合、需要に応じてケアの体制が地域的にも組めるよう、社会福祉施設やそのサービスの活用を考えて、これに近接させることも検討されるべきである。

#### (3) 公的住宅の供給

ア 公営、公社、公団などの公的住宅供給事業においては、開発の企画段階から高齢者世帯や高齢者と同居する世帯の住宅ニーズに見合った住宅を準備すべきである。

イ 公営住宅の単身者の入居枠については、今後予想されるひとり暮らし老人の増加に対応して供給量を拡大すべきである。

ウ 集合住宅の計画に当たっては、その戸数の一定程度を高齢者世帯や高齢者と同居する世帯を対象として供給すべきである。

また、住宅の設計や入居に当たっては、一階部分を割当てるように配慮するとともに、子供家族などとの近接性、友人、知人などとの近隣関係の確保、また特定団地や特定住棟への過度の集中を避けることなどに配慮する必要がある。

エ 老朽公営住宅の建替えが今後の重要な住宅施策のひとつになってくるが、昭和20～30年代に壮年期で入居した人たちも子供が独立し、高齢期を迎えつつあり、また、ひとり暮らし老人も増加している。

したがって、建替え事業の計画に当たっては、住戸・住棟の設計と配置、新旧家賃差額の調整、近隣関係の持続性に留意することが望まれる。

オ 集合住宅の供給を機会に、その近隣地域からも求められている身近な生活共同施設を併設し、相互利用できるようにすることも必要である。

カ 入居者の高齢化が進む今後においては、公的住宅の管理は新しい局面を迎えることになる。

したがって、単に住宅の物的管理や居住者サービスにとどまることなく、社会福祉施策との連携が考慮されなければならない。

### 4 住宅及び居住状態の改善のための課題

これまで述べた住宅施策のあり方やこれからの住

宅供給に当たっては、さきの住宅福祉基準についての指導要綱の検討と関連して、高齢者固有の住宅ニーズに対応するため、浴室設備の改善、暖房効果の向上、階段などの安全性の確保など特別な配慮が必要である。

また、万一の火災などの事故発生に備えて、防災寝具類の普及のほか、消防行政と連携して警報・緊急連絡システムを確立するとともに、近隣住民による高齢者の避難救出体制の確立が必要である。

## 5 都市空間環境の整備

### (1) 住環境整備計画に基づくまちづくり

高齢者は、住みなれた地域で、できるだけ住み続けられることが望ましいが、近年においては、クルマ公害、ビル化建てづまり、ミニ開発など、居住地環境の悪化が、住み続ける条件を脅かす原因となっている。

このため、各地区ごとの住民の要求や苦情などに個別に対応する事業だけでなく、住環境を整える総合的な計画をたてて、まちづくりを進める必要がある。

今後の住環境整備計画においては、次のような整備項目に留意し、まちづくりを推進すべきである。

ア 車椅子利用も含めて歩行は、人間にとって最も基本的な移動手段であり、また外出は心身の健康に欠くことのできないことである。

街路、歩道を歩きやすく安全に整え、さらに散策のための緑道も延長すべきである。

イ 公園、緑地の拡大、新設はいうまでもないが、その公園の中に休養広場を設ける。

また、社寺とその境内一帯、河川敷、公共施設前の広場、商店街やショッピング・センターの一角にも戸外休養機能をもたせるようにする。

ウ 今後、高齢者にかかわる施設は、福祉、文化、スポーツ、保健、医療などの分野にわたって、より多様になり、日常生活とのかかわりもいっそう深まるものと予想されるため、その設置に当たっては、立地の利便を重視する必要がある。

エ とくに歴史性に富んだ地域でなくても、高齢者の生活史にとって町並やなじみのある事物は価値あるものである。

したがって、これからのまちづくりに当たっては、その環境の保存に配慮する必要がある。

### (2) 移動の自由、安全と交通手段

ア 移動の自由は社会参加を保障する基本的条件のひとつである。

こうした見地から、公共交通手段について、一般的な利便さだけでなく、車椅子を含めた乗降のたやすさ、乗りごこち、行先のわかりやすさなどについて再検討し、改善を加える必要がある。

とくに、バス輸送に多くを依存している京都市の場合、バス・サービス網をいっそうわかりやすく、利用しやすいものに改善することが求められる。

イ 公共交通サービスの利用が困難なねたきり老人や障害をもつ高齢者などの交通ニーズに対応するため、特別の送迎や巡回サービスなどを提供する体制を検討する必要がある。

ウ 高齢者の交通事故が目立っており、交通安全施設の点検など、交通安全対策のいっそうの充実を図る必要がある。

### (3) まちづくりへの参加の要請

以上述べたところのまちづくりを進めるに当たっては、企画、調査、歴史的過程の理解及び実行のすべての段階において、高齢者の積極的な参加を求め、世代間の相互理解と協力を図る必要がある。

## 第5 高齢者の自己教育と福祉教育

### 1 基本的な考え方

高齢化社会に向けて、高齢者がそれぞれの生きがいをもって自己の生活を主体的、積極的に築いていけるようになるための諸条件を確立しなければならない。

そのためには、高齢者自身の自己実現を目指す自己教育と同時に、市民各層に対する福祉教育を重視する必要がある。

この福祉教育の場として、学校教育と社会教育があるが、これらを通じて、高齢者と市民各層との交流と学び合いが、高齢化社会に向けて、いっそう重

視されなければならない。

したがって、これからの高齢者の自己教育と福祉教育は生涯教育の観点においてとらえていくことが大切である。

## 2 高齢者の自己教育

生きがいは、全ての人々がそれぞれの生活過程を通して創造し、体得していくものであって、単に与えられるものではない。

したがって、高齢者一人一人が可能な限り独自の有意義な生き方を見出し、それに取組んでいけるよう、以下のような施策上の配慮と条件の整備が必要である。

(1) 高齢者自身がそれぞれの主体的な活動に取り組んでいくための知識や技術、体力及び態度を身につける積極的機会となる老人教養大学や各種文化講座開催のための条件整備を図る必要がある。

こうした場を通じて、より多様な趣味や創作活動のための同好会やクラブの育成を目指すとともに、より魅力あるプログラム作成のための援助を望まれる。

(2) そうした組織づくりや学習過程にあって、アニメーター（文化創造活動のための地域リーダー）としての適性をもつ高齢者を発掘したり、リーダーを養成して高齢者相互の自主的、協力的な活動を刺激するよう配慮する必要がある。

老人クラブ活動はその中心的なものとして、積極的に位置づけられる必要がある。

(3) さらに、これまで就学の機会が十分に保障されなかった高齢者や新たな学習課題を見出した高齢者に対して、継続的な学習の場や機会をできる限り世代間の交流や理解の場として積極的に提供する必要がある。

このため、行政及び教育機関は次のような取組を行う必要がある。

- ア 講座や講演会形式のいわゆる大学開放の推進
- イ 大学などの図書館の地域住民への開放
- ウ 聴講生制度の設置や普及
- エ 大学や各学校による社会教育のための学習の場と講師などの積極的提供

## 3 学校における福祉教育

人権の尊重や相互の連帯、あるいは人間としての

優しさなどを学ぶ福祉教育をすべての学校に位置づけていく必要がある。

その中で、青少年と高齢者との理解と交流の場や機会ができる限り設けられていくべきである。

そのためには、次のような具体的な取組が積極的に推進される必要がある。

(1) 教科書あるいは副読本などを用いて行う教科領域での福祉教育を推進すること。

(2) 高齢者による伝統的な技術や遊びの文化の伝達を特別活動のプログラムの中に組込んでいくこと。

(3) また、特別活動の中に高齢者や障害者とのふれあいを眼目とする協力的な作業学習やスポーツ活動などを取上げていくこと。

## 4 社会教育における福祉教育

市民各層に対する多様な社会教育のプログラムの提供を通じて、高齢化社会に向けての福祉教育が推進される必要がある。

また、そのプログラムにあっては、豊かな経験や技術をもつ高齢者がその指導者として、活躍し得るような場と機会を用意することを重視すべきである。

このため、次のような条件の整備が必要である。

(1) 社会教育の推進に当たって、高齢者自身がその指導者としての役割を果たし得るよう、アニメーター・バンクやシルバー・バンクの設置が望まれる。

また、このような組織を積極的に機能させるための支援体制として、青少年、婦人、福祉関係団体や育友会などの積極的な参与が望まれる。

(2) 青少年に対する社会教育の推進に当たっては、ボランティア活動などによる体験学習のほか、高齢化社会の意味について、世代を超えた理解を促進するための啓蒙活動が、社会福祉一般についての啓蒙と並んで必要である。

(3) 社会教育の中核的な場のひとつに、公民館などの地域教育施設がある。

したがって、各行政区に一か所程度、公民館の機能をもつ施設の設置が必要である。

また、学区のさまざまな集会所は、地域における高齢者と市民各層との日常的な学習と交流の場として、さらに積極的な活用が望まれる。

こうした教育条件の整備によって、高齢者を含む全ての市民がそれぞれの生き方を学習することは、高齢化社会にあって人間が人間らしく生きていける

ような地域づくりについての認識を市民各層のうち

に醸成していくことにもつながっていくものである。

## 第6 老人福祉施策の体系化

### 1 基本的な考え方

近年の社会，経済の変動を反映して，老人福祉にかかわる問題は，とみに複雑多様になり，深刻さを増してきている。

したがって，高齢化社会を迎えるに当たって，次の点を強調する必要がある。

(1) 現行の老人福祉施策を点検し，必要な施策を加えていくとともに，個々の施策を有機的に連携させ体系化することによって，施策を全体として生かす努力が必要である。

そのために，ここではまず現行の老人福祉施策を点検し，さらに，施策の体系化のための検討と提言を行う。

現行施策を点検するためのポイントとして，

ア 高齢者の福祉需要にどの程度応じられるか（需給関係）

イ どの程度利用されているか（利用度）

ウ どのような効果を発揮しているか（有効性）

エ 受給要件が適切であるか（適合性）

オ 緊急の要請又はニーズに応じられているか（即応性）

カ 施策相互間にどのような関連や調和があるか（関連性，整合性）

などがある。

(2) 老人福祉施策の体系化は，単に供給体制の体系化にとどまるものではなく，地域での福祉を原動力にして施策全体の体系化をつくり出すことである。

地域での福祉は，

ア 福祉の諸施策をそれぞれの地域の特性に合わせて具体化する

イ 地域が備えている人的，物的，文化的な力を生かしてより効果の高いものにする

ウ 地域での福祉活動を通して施策の点検をし，必要な施策を明確にし，体系化を進めるものである。

そのためには，地域に福祉活動を進める体制がづくられなくてはならない。

(3) この体制は，地域住民組織（自治会，小地域社協など）と福祉関係諸団体（利用者団体，ボランティア・グループなどの援助集団）の連携はもとより，福祉事務所，保健所，消防署，社会福祉施設，医療機関などとの間の日常的な連絡網が整備される必要がある。

また，京都市では地域特性から学区を地域の具体的な単位にすることが考えられる。

(4) 地域での福祉施策を展開していくに当たっては，次の点が重要である。

ア 地域での福祉施策に必要な基礎的条件の充実は，主として行政責任において進められ，そのミニマムが保障されなければならない。

イ 地域での福祉施策の展開は，高齢者の参加と協力による高齢者主体の原則が守られなくてはならない。

ウ 地域での福祉施策は，高齢者が必要に応じてサービスを選択し，受けることのできる体制を形成するものでなければならない。

エ 地域での福祉におけるサービスの利用者は，施設，地域，家庭など，いずれの環境にあっても地域における人間関係や社会関係が継続，維持され，あるいは強化されるような配慮と方策が講じられなくてはならない。

### 2 現行の老人福祉施策の問題点及び

#### 検討課題

#### (1) 施設福祉対策

京都市には，昭和59年3月現在，老人福祉法に規定されている老人ホームとして，養護老人ホーム8か所（定員700名），特別養護老人ホーム12か所（定員888名），軽費老人ホーム1か所（定員50名）が設置されているが，なお不十分であり，今後も整備充実に努めなければならない。

また，高齢者の意識やニーズの変化を反映して，施設のあり方を収容の場から生活の場へ，処遇のあり方を保護から援助へと改善しながら，多くのサービス機能をかね備えた施設にするとともに，施設の

社会化を目指すなど、新しい施設体系とそれに必要な条件の整備及び運営のあり方を検討していく必要がある。

なお、老人ホームを地域での福祉の拠点施設のひとつとして位置づけ、機能させることを考慮し、老人ホームの存在しない行政区において早急に設置を実現する必要がある。

## (2) 在宅福祉対策

京都市における在宅福祉に関する施策は、漸次整備されてきているが、相互の有機的連携やシステム化が十分でなく、地域での福祉対策の基盤強化の意味からも、今後いっそうの整備充実を図らなければならない。

そのため、次の事項を指摘し、今後の対処に期待する。

### ア 家庭奉仕員派遣事業

京都市老人実態調査によると、65歳以上のねたきり老人が約3,200人と推計され今後さらに増加するものと予測される。

また、常時介護や援助を必要としている痴呆性老人なども増大しつつあり、ホームヘルプの需要は多様化してきている。

しかし、京都市における家庭奉仕員派遣制度は派遣対象が低所得者に限られており、将来予想される需要増大や多様化に十分応じられないと思われるので、今後新たなニーズにこたえられる供給体制を整備する必要がある。

また、本事業実施については、老人福祉現業員、地区担当現業員は、地区担当保健婦や訪問看護指導員をはじめ、民生児童委員、老人福祉員などの連携を図り、各機関が有する人的、物的、専門的資源を有効適切に活用するなど、きめ細かな対応が求められる。

### イ 老人福祉員

老人福祉員は、民生児童委員などとともにひとり暮らし老人などの家庭への訪問活動を行い、その安否の確認や相談役として重要な役割を果たしている。

したがって、今後ひとり暮らし老人や高齢者のみの世帯の急増に対処するため増員を図るとともに、高齢者処遇に関する基礎的訓練を実施することが必要である。

### ウ 老人家庭看護実習

利用者も多く市民の関心も高いことから、中央老

人福祉センター以外の場所、とりわけ各区の老人福祉センターなどにおいても実施する必要がある。

### エ 日常生活用具の給付事業

個別、具体的な需要にこたえていくためには、給付品目と対象の拡大を図るとともに、高齢者の状態に適合した用具の給付やその使用上の個別的指導が必要である。

また、新たな用具の開発、研究にも積極的に取り組む必要がある。

### オ 短期保護事業

ねたきり老人の介護者が、疾病、出産、事故などにより介護できなくなる事態に対応する制度として、年々利用者も増加してきており、また痴呆性老人への制度拡大の要望も強い。

したがって、今後もベッド数の拡大や痴呆性老人への対象拡大を図るなど事業内容の拡充を積極的に進めていく必要がある。

### カ 入浴サービス

ねたきり老人の入浴介助は、介護者に負担がかかり困難を伴うものであるため、本事業への需要は極めて高く、有効な施策である。

しかし、移動入浴サービスは1施設において実施されているだけであり、需要に十分にこたえられていないため、いっそうの充実を図る必要がある。

また、施設入浴サービスは数施設の実施にとどまっているが、施設機能を地域へ開放するため、実施施設数の積極的拡大が必要である。

### キ 給食サービス

65歳以上のひとり暮らし老人に会食又は配食サービスを行っている地域は約70か所にとどまっており、また、そのサービスの内容にも格差が認められる。

したがって、今後の本事業のあり方について検討していく必要がある。

### ク 敬老乗車制度

本制度は、かなり幅広く利用されているが、利用度の高い層は比較的年齢が若く、健康な者が多いのに対し、心身機能の弱体化した高齢者やねたきり老人などには利用が困難である。

したがって、移動に関して特別なニーズをもつ高齢者に対しては、今後ともこれに替わる制度について留意するとともに、本制度の施策効果を含めて検討していく必要がある。

## (3) 生きがい対策

高齢者の生きがいは、用意されたプログラムから受動的に得られるものだけでなく、自らが主体となって積極的に得ていくものである。

さらに進んで生きがいは、自らの知識や経験を社会に還元したり諸活動を通して新しく創造していく中にも見出すことができる。

したがって、その能力を掘り起こし活性化するための場と機会を用意する制度やサービスを積極的に検討していく必要がある。

#### ア 老人クラブ

老人クラブへの加入率は約40パーセント、加入者総数は約83,000人に及んでいるが、一般的に活動への参加率は高いとはいえず、活動内容も行事化する傾向がある。

老人クラブに対しては、自主的運営と並んで地域における高齢者に対する福祉活動への主体的、積極的参加が促進されるよう指導するとともに、現在の一律助成について再検討していく必要がある。

#### イ 老人福祉センター

各区の老人福祉センターは、教養の向上や娯楽のための施設として有効に利用されている。

しかしながら、これからは地域での福祉増進のためのひとつの拠点としての機能を果たすため、体制を強化するなど、サービス内容及び運営に関する改善を図っていかねばならない。

また、各区の老人福祉センターの機能の充実と併せて、中央老人福祉センターとのネットワークを強化していく必要がある。

#### ウ 老人いきいの家

京都市独自の施策として永い歴史をもち大きな役割を果たしてきたが、老人福祉センターの整備に伴い、利用者が減少してきている。

今後、事業内容の改善と運営のあり方を検討する必要がある。

#### エ 老人クラブハウス

高齢者の集会やクラブ活動の場を確保する目的で、現在71か所に助成が行われているが、利用率は余り高くない。

老人クラブハウスは、老人福祉センターなどとともに地域活動のひとつの拠点であり、老人クラブの発展、指導者の養成、各種サークル活動の活性化、情報の交換、相互の交流など地域活動の中心とならなくてはならない。

### 3 地域での福祉の体系化

京都市の老人福祉施策は、一定の整備が行われてきたが、高齢化社会の到来に向けて最も重視すべきことは、個々の施策の充実とともに施策の体系化を進めることである。

とりわけ、老人福祉施策の体系化を進めるためには、まず地域における諸施策の体系化と他の社会資源との有機的な結合を図っていくことを重視しなければならない。

#### (1) 施設の役割とあり方

ア 従来の収容施設は入所者に対するサービスを提供するのみにとどまっているため、地域や住民との交流も少なく孤立的、閉鎖的になりがちであった。

しかし、昨今の老人福祉のニーズの増大と多様化によって、既存の施設機能ではカバーできない多くの問題が生じてきている背景もさることながら、施設自身が、地域社会の有力な一員として機能し得るように変革が求められている。

そのため、施設の総合施設化についても検討しつつ、従来のあり方を見直し、内部的にはサービスの充実強化と併せて居住部門と援助部門の分離を図るとともに、いわゆる社会化によって、施設の設備や専門的サービスを地域に向けて開放し提供することが求められるようになってきている。

したがって、短期保護や入浴サービス、給食サービスのように施設の機能を地域の高齢者の利用に供する努力が払われなければならない。

このため、まず施設の適正配置を図るとともに、施設自らが地域での福祉の増進を図ることができるよう援助することが必要である。

また、これらの施設の地域サービスは、広域的に需給の関係を調整する必要がある。

そのため、社会福祉協議会や老人福祉施設協議会などの機能の充実、強化と施設間のネットワークづくり、さらには福祉事務所、保健所、消防署、病院、老人福祉センター間の有機的連携を図るとともに、それらを実質的に機能させるためのコーディネーターを配置することが望まれる。

イ 在宅老人のためのデイ・ケア・センター設置の必要性、緊急性が高まっている。

このセンターの機能としては、

(ア) ねたきり老人などのための入浴サービス

(イ) 食事サービス

(ウ) 機能回復訓練サービス

(エ) 家族交流サービス

(オ) ねたきり老人などの昼間一時保護サービスなどが考えられる。

また、これらをより有効に機能させるためには、送迎サービスの実施など、きめ細かな対応が必要である。

このデイ・ケア・センターは、高齢者の利用圏を考慮して行政区に1か所程度の設置が望まれるが、その場合、特別養護老人ホームに併設することを検討すべきであり、また先に提言したデイ・ホスピタル事業との連携を図る必要がある。

(2) 在宅福祉の位置づけと今後のあり方

ア 地域での福祉の中核は在宅福祉サービスであるため、必要な地域サービスを確保し、受給要件を緩和する必要がある。

それに伴って、高齢者の要求があり、かつその合意が得られるときは、応能負担の導入などにより、さらに受給者を広げる方法も検討する必要がある。

イ 在宅福祉サービスは、単に高齢者の居宅や居住地に届けられるだけでなく、さまざまな人々とのふれあいや、人間関係を保ち、交流し、学び合うための条件づくりを目指すものでなくてはならない。

他方、在宅福祉サービスは、高齢者を扶養し介護している家族などの生活を守り、支援するものでなければならない。

とくに、ねたきり老人や痴呆性老人などの介護にあっては、心身の過労のほかに日常生活に著しい支障が生じている。

そのため、このサービスは介護者の働きを代替し補完することによって、介護者の通常の生活を保障していけるようにしなければならない。

(3) 予防的な福祉活動の意義と内容

老人福祉施策には予防的な事業として、すでに健康診査や各種の相談活動が行われているが、高齢者の自発的な受診や来談は未だ低調である。

また、時々実施される各種の調査なども一般的動向を把握するために重要な意義をもつが、変動の大きい高齢者のニーズに個別に対応できないという傾向がみられる。

いずれにしても、問題発生に関する情報を未然にキャッチしたり、予知することによって、生活困窮、

心身障害、孤立などを予防する福祉活動の意義が重視されなければならない。

したがって、高齢者の状態を常に把握するよう努める必要がある。

ア 高齢者の実態調査やニーズ調査を定期的に実施し、常に新しいデータの把握と集積に努めるとともに、その分析結果を予防対策に有効に生かさなくてはならない。

イ 予防対策としての相談事業をいっそう充実強化するために、民生児童委員、老人福祉員、医師、老人福祉現業員、地区担当現業員、地区担当保健婦、消防職員などによる地域相談活動を活発にする必要がある。

そのためにも、守秘義務を前提として、それぞれがもつ情報を交換し合い連携を密にしていく必要がある。

また、福祉電話や非常通報ベルなどの通信サービスをいっそう充実強化するほか、24時間対話可能なライフ・ラインの開設が必要となる。

ウ 高齢者の自主的な健康管理を家庭においても可能にする、たとえばすこやか体操などの普及活動を進める必要がある。

(4) 高齢者の社会参加の促進

ア 生きがい対策としてさまざまな事業が実施されているが、そのひとつに、高齢者が自らのために、あるいは他の高齢者や地域社会のために行動を起こす積極的な参加の形態としてのボランティア活動もある。

今後は、高齢者がもっている能力や可能性を引き出し、創造的な事業や活動に盛り上げていくための援助が必要である。

イ 老人福祉センター、老人いこいの家、老人クラブハウスなどの利用には年齢制限があるので、若年世代との交流を図るためには、老人福祉施設と他の社会福祉施設との併設を考慮するなど、異世代間のふれあいの場を確保するように検討すべきである。

ウ 社会参加を促進していくためには、以上のようなプログラムのほかに、次のような条件整備とそれを援助する体制の確立が必要である。

(ア) 移動困難な高齢者に対する移動介護サービスとそれにかかわる市民やボランティアの協力体制を確立するための援助

(イ) 高齢者の自主的活動や社会参加を促進するた

めの市民の理解と協力についての啓蒙

(ウ) 高齢者の参加への動機づけと事業やプログラムに魅力を持たせる努力

#### (5) 市民参加の促進

ア 市民の協力と連帯の中でこそ高齢者の福祉は確保される。

そのためには、高齢者問題に対する市民の意識の向上と併せて、その実行力を培う体験学習が必要である。

これらに対応する方策として、社会福祉協議会や福祉の風土づくり推進協議会などが行うさまざまな福祉に関する啓蒙活動、福祉教育、情報提供、広報活動、ボランティアの養成などのいっそうの充実強化を図っていく必要がある。

イ 高齢者を含む広い範囲の市民が生活上の問題についてともに考え、討議する「老人問題京都市域シンポジウム」のような活動を各区ごとに実施できるようにし、さらにそれを小地域でも実施していく方途を検討していく必要がある。

ウ 高齢者がもつ生活上の問題解決のため、地域の単位自治会、町内会、老人クラブ、婦人会、青年会、子ども会、老人ボランティア・グループ及び民生委員協議会などを中心とした組織づくりが必要であり、これを核として行政区単位で活動を推進していくことが望ましい。

そのためには、区社会福祉協議会の組織強化が必要である。

エ 地域での福祉施策を推進していくためには、介護休暇制度の検討も必要であり、また有給休暇によるボランティア活動の促進を積極的に考慮していく必要がある。

#### (6) 人材養成と現任訓練

福祉サービスを充実するためには、関連諸制度や施設などの整備拡充と併せて、それに従事する人びとの資質と営為が不可欠な条件である。

ここでは、地域での福祉の体系化にかかわる人材の養成、教育、訓練に関する当面の課題をとりあげるとともに、今後に向けて必要な提言を行う。

ア 老人福祉機関・施設におけるマン・パワーの活性化

今日、老人福祉の分野で働く職員には、福祉問題の複雑多様化と深刻化に対応して、福祉の本質にかかわる基本的な考え方を身につけるとともに、高度

で幅広い処遇技術を体得することが要請されている。

したがって、老人福祉関係職員の研修内容の体系化及び充実と、研修期間の延長に努める必要がある。

そのために、社会福祉協議会が果たす教育機能のいっそうの拡充が必要となる。

さらに、専門領域の研修は、卒後教育の充実を図る一方、継続的な教育によって、最先端の知識、技術を習得することが必要であり、それを実施できる大学、研究機関などとの連携が重要である。

また、これらの研修、教育、訓練の総合的な拠点施設として、福祉職員研修センター機能の拡充を図る必要がある。

#### イ ボランティアの開発、育成

近年、施設や地域社会でのボランティア活動が盛んになっているが、未だその層は厚いとは言い難い。

しかし、一方ではボランティア活動を志す多くの市民が潜在しており、これらの人びとに活動の場と機会を積極的に用意していく必要がある。

そのための一つの方策として、ボランティアの育成、開発を実施する機関に対し、物的、財政的な援助を行っていく必要がある。

さらに、ボランティア活動の活性化を図るため、在来の施設を活用するなど各区に総合的な拠点施設の設定も必要であり、それを運営していくためには、コーディネーターの配置とその養成訓練体制づくりも必要である。

## 4 福祉施策の体系化のための情報提供システムの確立

本答申における施策の体系化とその実施のために情報の提供システムの確立を重視したい。

高齢者問題に関する情報の提供に際しては、人権の保障が基本的な前提であって、そのアクセス権やプライバシーの保護には、とくに留意する必要がある。

高齢者としての市民や、その家族が情報をどのように受けとめ、生活要求に基づき活用していくかが施策の具体化の鍵となる。

したがって、多様な情報システムの強化、開発がまず必要である。

高齢者は、ともしれば受身であって、主体的に情報をキャッチし活用することが少ないといえる。

しかしながら、本答申は高齢者自身の選択、参加、

自発性を強く期待しており、さらに高齢者を含む市民要求を的確にうけとめるためにも、情報提供システムの確立を強く要望するものである。

そのためには、情報提供システムを再検討し、今後の京都市の高齢化の状況に見合うように拡充するとともに、新たなシステムを開発しなければならない。

(1) 京都市としての広聴、広報、情報公開への取組の中での高齢者問題情報の強化と、点検の開始を要望する。

それには、マスコミをはじめとする各種メディアの活用とそのあり方の見直し、伝達のシステムの強化と再編成が前提となる。

ここでいうシステムは、広聴、広報行政の再検討にとどまるものではない。

たとえば、現行の「老人問題京都市域シンポジウム」やその他の研修、講座、講習などのあり方の充実を含むものである。

(2) 高齢者の要求にこたえるために、保健・医療に関する情報のネットワーク化が必要である。

これはとくに緊急性と即応性が求められる分野であるから、地域の高齢者が的確、機敏に情報を得ることによって適切な処遇を確保するための情報システムを関係団体・機関と行政の協力によって整備する必要がある。

(3) 近年、高度情報ネットワーク・システム(INS)の導入などを目指して、地域レベルでの実験も開始されている。

高齢者問題に関しても、こうした動向に対応して、ハード・ウェアとソフト・ウェアの研究開発とその維持、管理のシステム化などにおいて立遅れることのないように検討作業を開始すべきである。

(4) 地域の社会福祉協議会、老人クラブなどの関係団体や職域を含むサークル、個人の活動とミニコミの活動も重視する必要がある。

このような機会とメディアによる情報の地域的なネットワークと行政機関との結びつきによって、高輪者をかかえた家族に必要な情報を的確に提供することができる取組が必要である。

(5) 中央老人福祉センターを、以上のような提言に沿って、情報センター(データ・バンクなどを含む)としての役割をもたせるよう再編成する必要がある。

また、福祉事務所、保健所、消防署、老人福祉施設、ボランティア協会などの関係窓口と連携することにより、高齢者問題に関する総合的なセンター機能の充実を図る必要がある。

おわりに

本審議会は、市長の諮問にこたえて、21世紀に向けての長期的な展望にたった老人福祉のあり方と当面取組むべき施策について提言してきた。

本答申の具体化には多くの困難が予想されるため、その取組に当たっては、とくに総合的、系統的な行政運営が必要である。

そのためには、現在の行政組織とその運用自体の見直しが求められる。

本答申に的確に対応するための行財政システムの確立について、庁内においてその検討を速やかに開始することを強く要望する。

#### 1 国への要望

今日の国の行財政改革の路線がややもすると地方自治体の積極的な施策の実施を抑制したり、国の責務を地方に転嫁する傾向がみられる。

老人保健法や医療保険制度の改革問題などにもこの傾向の一端があらわれている。

もとより、地方自治体が実施する高齢者対策も、地方分権の下において市民自治の原則にたって展開されなくてはならない。

国は、この方向を促進させるような政策上の配慮をするよう強く要請する。

#### 2 府への要望

本答申の具体化に当たっては、京都府との緊密な協力と連携が必要である。

したがって、単に行政実務上の情報交換や交流を深めるだけでなく、今後の長期的な施策の計画や決定についても、十分な協力体制をとるよう要望する。

とくに、経済、産業・労働行政などの領域については京都市の行政権限の限界を超えるものが多いので、京都府の協力を強く要望する。

#### 3 むすび

本審議会は、答申の今後の扱いや具体化について、強い関心をもつものである。

それぞれの提言にかかわる現行施策の改廃や新たな施策の実施について、高齢者問題の推移によっては、さらに集約したり、検討する必要が生じること

も予想される。

したがって、本審議会はその必要に応じて、新た

な観点からの検討を加えるなど、その具体化のための努力を惜しまないことを表明しておきたい。