

在宅福祉を中心とした 今後の老人福祉対策のあり方 (意見具申)

昭和59年7月
宮崎県社会福祉審議会

はじめに
総論(略)

各 論

第1章 ねたきり老人の福祉

本県の在宅ねたきり老人は、昭和57年7月1日現在で、2,135人を数え、特別養護老人ホームの整備充実による施設入所者の増加等を勘案すると、ねたきり老人自体は大幅に増加しており、今後も後期老年層の増加等に件い。増加の一途をたどることが予想される。

これらのねたきり老人の対策については、今後、在宅福祉を中心にして重点的に推進していかねばならない分野である。

ねたきり老人が家庭で安定した日常生活を営むためには、常時身のまわりの世話をしてくれる介護者がいること、それを補完する意味での必要なサービスを受けられること及び近隣やボランティア等の温かい理解と協力が得られること等が不可欠な条件である。

まず、家庭介護者の問題であるが、実態調査によると、介護者は、1日の生活時間の3分の1をねたきり老人の介護に費やし、入浴時の介助や夜の介護で肉体的な負担を感じ、十分な家事ができない、余暇時間がもてない等精神的にも肉体的にも大きな負

担がかかっており、介護者の負担軽減、健康管理、介護知識や技能修得が大きな問題となっている。

これらを解決するためには、今後、家庭奉仕員派遣制度の有効な活用、ねたきり老人短期保護事業の弾力的運用、日常生活用具給付等事業の実情にあった種目の充実と積極的活用、デイ・サービス事業による通所サービスと訪問サービスの推進を図るとともに、保健所等との連携をとりながら介護者の健康保持を目的とした健康診査を実施し、また、介護知識や技能を具体的に学習する機会を提供していくことが必要である。

特に、このなかで家庭奉仕員派遣事業は、在宅福祉サービスの先駆的役割を果たし、今後も中核的な役割を担っていくものとして期待されている制度である。

実態調査によると、ねたきり老人家庭の約80%は当制度を認識しているが、現実に派遣を受けている家庭は全体の15%である。

しかし、在宅ねたきり老人等の増加を考慮すれば、今後、家庭奉仕員の拡充は極めて重要であろう。

そのため、実施にあたっては、社会奉仕活動に意欲のある家庭の主婦など、婦人層の協力を得て登録制の家庭奉仕員の導入を図るなど、実効ある派遣制

度の検討を行い、訪問回数や時間数の拡充等により、ねたきり老人家庭のニーズに応えられる体制を整える必要がある。

最後に、地域社会の協力についてであるが、基本的には、ノーマライゼーションの理念に基づき、地域社会がねたきり老人家庭を支えていく体制づくりが必要となっている。

前述したとおり、ねたきり老人家庭に対する公的福祉サービスの充実は当然のことであるが、公的施策のみでは限りがあり、これらを補完するものとして、地域福祉の見地に立った地域社会における近隣、ボランティア、民生委員、社会福祉協議会等民間団体などの協力援助は欠かせないものである。

第2章 ひとり暮らし老人の福祉

本県のひとり暮らし老人は、昭和57年7月1日現在で、7,404人を数え、昭和46年の県の実態調査時に比較すると2倍以上となっており、老年人口の増加とともに、その数は今後さらに増加することが予想される。

なかでも、今回の実態調査によると、ひとり暮らし老人の86.1%が女性であり、老人福祉対策を進めろうえで今後見過ごすことができない点であろう。

ひとり暮らし老人は、地域社会のなかで孤立化しやすいことから、主として緊急時の対応、日常生活時の必要なサービスの提供、社会参加の促進等の面から、その問題解決が図られる必要がある。

緊急時の在宅福祉サービスとしては、現在、老人用電話の貸与や日常生活用具の給付が行われているが、緊急時の有効な連絡手段及び用具の活用をさらに進めるとともに、本県独自の制度であるひとり暮らし老人愛の訪問連絡員制度についても、緊急時に即時対応が可能な機能の強化を図る必要がある。

また、特に、今後は近隣社会の互助・共助の精神に支えられた緊急時の連絡体制づくりが望まれる。

次に、日常生活における必要なサービスの提供として、現在公的には家庭奉仕員の派遣、民間では一部地域で給食サービスが行われているが、ひとり暮らし老人のニーズの強い「訪問相談サービス」等を提供するために、相談電話や相談事業の実施を検討するとともに、家庭奉仕員、民生委員、近隣、ボランティア等による日常的な相談サービスの提供が必

要である。

なお、「給食サービス」についても、希望が多いことからその実情を十分勘案しながら、今後拡大の方向で検討していく必要がある。

さらに、ひとり暮らし老人の孤立化防止と生きがいづくりのため社会参加を促進しているが、実態としては、何らかの団体や集りに参加しているのは、ひとり暮らし老人全体の約6割弱であり、今後とも老人クラブ等の団体を媒介にして、地域社会とのつながりを保持しながら豊かな老後生活を送ることが望まれる。

なお、ひとり暮らし女性老人の当面する問題として、早急に解決しなければならない問題として、国レベルでは、被用者年金における離婚女性の救済措置、無年金女性の実態把握とその対策、生活保護制度における男女格差の是正等であり、県・市町村レベルでは、就労率の低い女性の高齢者に対する就労の保障、女性にニーズの高い訪問相談サービスの強化、各種情報知識の提供、ボランティア活動等への主体的参加の促進等があり、今後その対策が待たれるところである。

第3章 老人福祉施設の活用とあり方

昭和38年の老人福祉法制定により、老人福祉施設は、従来の生活保護法に基づく養老施設から、養護老人ホーム、特別養護老人ホーム、軽費老人ホーム及び利用施設としての老人福祉センターに体系化され、高齢者の多様なニーズに応えられるよう整備が図られてきた。

これらの施設は、家庭における保護・介護機能を補完し、機能回復訓練等家庭でなし得ない専門的サービスを提供するとともに、利用施設にあっては、高齢者の社会参加の拠点としての機能が備えられている。

さらに、今日、「施設の社会化」が叫ばれているように、収容施設の機能を社会に開放し、地域との交流を図ることが求められている。

1 老人ホームの活用

在宅の高齢者のための施設活用サービスとしては、現在ねたきり老人短期保護事業、テイ・サービス事業、老人保健法による機能訓練事業が実施されてい

る。

老人ホームは、各種の設備とともに、専門的知識、技能、豊富な経験、福祉に対する深い熱意を示す職員を有しているが、これらの社会的資源の効率的活用は、今後、在宅の高齢者に対する福祉サービスを充実するうえで大きな役割を果たすものとして期待されている。

今後、在宅の高齢者が老人ホームを活用する場合、設備機能の活用と施設職員の活用に大別される。

設備機能の活用としては、入浴設備、給食設備、リハビリテーション機器の活用があり、施設職員の活用としては、当該職員による高齢者、介護者、地域住民、ボランティア等を対象とした老人福祉に関する各種の相談、研修の実施が考えられる。

これらの活用は、高齢者の保健衛生の向上や介護者の介護知識・技能の向上、負担の軽減等に大きな役割を果たすものである。

そのほか、現行事業のなかで、ねたきり老人短期保護事業については、対象者の範囲の拡大、保護要件の緩和等を行うことにより、本事業のより有効な運用が図られるものと思われる。

なお、これらの事業は、市町村が実施主体となっていくことが適当であるが、事業を円滑に進めるためには、福祉事務所や保健所との連携、地域住民、ボランティア、民生委員、社会福祉協議会等民間団体などの積極的な協力・援助が必要であり、介助を必要とする高齢者については、その家族の協力も必要である。

また、老人ホームは、入所者に対する適切な処遇を行うことを第一義の目的としていることに鑑み、入所者の処遇の低下をきたさないよう最大の配慮を払う必要があるため、老人ホームの活用にあたっては、その活用に必要な事業費の確保、設備の整備を考慮しなければならない。

一方、老人ホームの職員には、有形無形の協力を仰ぐことになるが、職員の在宅福祉の重要性に対する認識と、介護に必要な知識・技能の向上のため、一層の努力を期待するものである。

2 利用施設のあり方

本県の高齢者のための利用施設は、老人福祉センター、老人憩の家、老人福祉館等56施設が設置されており、これまで量的整備が積極的に図られた結果、一部の町村を除き、いずれかの施設が設置されてい

る。

特に、老人福祉館については、老人憩の家の内容をさらに充実し、老人福祉センターの機能の一部を取り入れたものとして昭和45年から県単独事業で設置し、地域における高齢者の福祉の向上を図ってきたことは特筆されることである。

これらの利用施設は、広範な対象者から多様な利用法、多角的なサービスの提供を要求されるものであり、今後、長期的観点から、その内容を充実していく必要がある。

今後、利用施設は、具体的なサービスを提供する拠点としての施設づくりと、施設の利用が高齢者の日常生活に容易に組み込まれるよう利用圏域を十分考慮した小地域単位の小規模施設づくりの両面から施策の展開を図ることが望ましい。

前者については、老人福祉センター、老人福祉館において高齢者の福祉のための多角的な事業を実施する必要があり、これらの事業を推進し、地域の高齢者の福祉ニーズに応えていくためには、利用者の諸活動を企画・指導する職員の配置、相談事業、訓練事業のための各種専門家の確保、事業の実施に必要な設備の整備等既存施設の機能の充実が必要である。

後者については、地域の高齢者が、文化、スポーツ、社会奉仕等種々の日常活動を行うための拠点として、あるいは、高齢者相互または他世代との交流、地域文化の伝承等のための場として活用されるものであり、これらの事業の運営は老人クラブ等高齢者自らが行うものである。この種の施設は、日常容易に利用できるよう地区ごとに設置されることが望ましいが、必ずしも専用施設を新設する必要はなく、公民館等既存施設の活用について、工夫・検討する必要がある。

第4章 地域社会における 高齢者の役割と参加

老年人口の増加、平均寿命の伸長に伴い、総合的な老人福祉対策の重要な問題として、要援護老人対策と並んで、健康な高齢者を対象とした一般老人対策の推進が課題となってきており、これらの高齢者が住み慣れた地域で安定した生活を送るための、いわゆる「生きがい対策」の充実が要請されている。

今回の実態調査で、高齢者の「生きがい感」をみると、子孫の成長、家族との団らん、テレビ・ラジオ等といった家庭内のこと、仕事、隣人・友人との交際、趣味・娯楽、スポーツ、社会奉仕等さまざまなものがあげられている。

また、高齢者の就労状況を見ると、高齢者の約3割が仕事をしており、農林水産業に代表される自営業と目されるものがその7割を占め、短時間就労が特徴となっている。

一方、社会参加・社会奉仕の意向についてみると、その参加意向は高く、地域社会で役割を担っていかうとする意志は強いと思われ、この意志を現実のものとし、高齢者がそれによって「生きがい」を高めしていく条件づくりをしていく必要性が伺える。

このようなことから、高齢者は種々の現象・行動のなかで「生きがい」を見い出していると思われるが、今後は、趣味、娯楽、学習活動等を行うと同時に、職域社会や地域社会とのつながりを維持し、長い間培ってきた技術、技能、知識、経験を生かして、各々の高齢者にふさわしい役割を担いながら自己実現に向けて、種々の活動を行い、「生きている満足感」を得る積極的な姿勢がより一層大事になってくると思われる。

高齢者の地域社会での積極的な役割としては、労働、社会的生産、社会奉仕活動への参加、文化的・芸術的活動への参加、他世代への援助活動等が考えられる。

そのなかで、地域における奉仕的活動については、十分な余暇時間をもつ高齢者にとって自己実現を図っていくために効果のあるものと思われる。公園等の美化活動、文化の伝承、子供会の育成、施設や在宅の要介護老人の慰問・援助、地域の行事等への参加・協力を行うことによって、高齢者は自らの役割を見出すものと思われる。また、核家族化等により児童や青少年層とのふれあう機会が失われつつある今日、高齢者の人生観や体験を次代を担う世代に聞かせる機会をつくることは、大事なことであり、このような活動を通して世代間交流を図っていくことが必要と思われる。

また、高齢者の奉仕的活動は、団体の一員として行われていることが総理府の調査でも明らかになっており、主要母体としての老人クラブのあり方がクローズアップされる。

現在、本県の老人クラブは、1,557クラス約85,000人の会員を擁し、60歳以上の高齢者の約半数が参加している。クラブ活動の柱として、社会奉仕活動、老人教養講座の開催、スポーツの振興を掲げて活動を行っているが、まだ会員相互の親睦のための活動の域を脱していないクラブもあることから、今後は、高齢者の社会活動の母体として、また生きがいづくりを推進するための中核的存在としての位置づけを明確にし、より多くの高齢者の参加を得ながら、広範な活動をしていくことが望まれる。

そのためには、クラブ活動推進員の充実やクラブ指導者の育成、未加入者の加入の促進が急務であり、また、行政としては、老人クラブに対する画一的な助成策から、老人クラブの自主性を尊重しつつ、具体的な事業・活動への指導・援助に重点を置いた施策を検討する必要がある。

次に、高齢者の就労についてであるが、高齢者の就労機会を社会的に確保しておくことは、高齢者の生きがいのためにも必要である。また、今後、老年人口の増加に伴い、高齢者層を支える生産年齢層の負担の問題を考えると、高齢者の経済的自立を促す諸施設を推進することは、地域社会の活性化のためにも重要である。

前述したとおり、本県の就労状況は、農林水産業に代表されるように自営業が多く、家業の中に就労機会が確保されていることである。これら的高齢者については、健康を保持しながら家業に従事するとともに、その能力や経験を生かして遊休農地を活用した農園の運営や地域の特産品づくり等の分野での活躍も考えられる。

また、職域社会から引退を余儀なくされた働く意欲と能力をもった高齢者については、高齢者無料職業紹介所やシルバー人材センター等を有効に活用していく必要がある。

そのためには、本県の高齢者無料職業紹介所の活動機能を充実するなどして、高齢者の就労確保を図る必要がある。

本県では、そのほか、生きがい対策として、生きがいと創造の事業等を実施してきたが、これらは、文化活動、生産活動を通じて高齢者の社会参加と生きがいづくりに大きな成果をあげている、

これらの事業については、高齢者の社会活動の契機として今後とも実施していく必要があり、高齢者

の自主的活動のなかでこれらの成果を定着させ、継続・発展させていく必要がある。

最後に、高齢者の学習機会と社会参加の関連についてである。現在、福祉分野、社会教育分野で、各々

「教養講座」や「高齢者教室」等が市町村において開催されているが、これらは、高齢者の自己啓発を促進するとともに、社会参加の契機となるものである。

今後、高齢者の高学歴化に伴い、さらに学習活動等への関心は高まることが予想されるので、学習内容については、幅広い分野について取りあげ、一貫した学習カリキュラムのなかで高齢者の多様な学習ニーズに応えられるようその充実を行うとともに、計画的で継続性のある学習機会を確保していく必要がある。

第5章 在宅福祉サービスと 住民参加

老年人口の増加は、ねたきり老人、ひとり暮らし老人、高齢夫婦世帯の増加も意味し、それは高齢者について新たな生活問題の発生と広がりをもたらしてきており、高齢者の福祉ニーズは社会意識の変化とも相まって拡大し、多様化してきている。

また、福祉サービスは、できる限り人間関係、社会関係を維持発展させることができる家庭、地域社会のなかで提供されることが望まれており、今後の老人福祉対策は、在宅福祉サービスの充実が特に重要な課題となってきた。

在宅福祉サービスの内容は多岐に及んでおり、公私の役割と分担が明確にされていなければならない。日常生活を営むうえで必要最少限度の基礎的サービスや専門知識を特に必要とする訪問相談、介助技術指導などの専門的サービスについては、公の責任において担当すべき分野であり、専門知識を必要としない訪問サービスや生活にうるおいをもたらすサービスなどについては、近隣の人々や地域ボランティア活動によって支えられる分野である。

そこで、在宅福祉サービスを拡大し、その内容の充実を図るためには企画立案から実践に至るまで地域住民の参加が必要である。

在宅福祉サービスへの住民参加は、地域ボランティア活動として具体化されるが、ボランティアの社会

福祉活動は、福祉の各種行事への援助参加から家事の手伝いや食事サービスなどに至るまで多種多様であり、地域、団体、個人による地道な努力は認められるが、また十分とはいえない。

地域ボランティア活動に対する地域住民の関心やそれらに参加したいという意識を行動に結びつけるためには、ボランティア活動の理解を深めるための啓蒙活動、経費や資材の提供、研修会や講習会の開催、リーダーの養成などの条件整備を図る必要がある。

また、ボランティア活動の振興を図るためには、福祉のコミュニティづくりが不可欠であることから福祉教育を家庭教育、学校教育、社会教育の三つの側面から行政、社会福祉協議会、教育委員会の三者がそれぞれの分野において積極的に推進する必要があると思われる。

在宅福祉サービスを公私が役割と責任を分担しながら実施していくためには、公の分野においては、市町村における取組みはもとより、福祉事務所の福祉専門機関としての機能や保健所等他の関係機関との連携についても十分検討する必要がある、なかでも家庭奉仕員派遣事業については、非常勤制を積極的に導入するなどの制度運用が望まれる。

社会福祉協議会は、地域福祉活動推進の中核としてその役割を担うのが適当であり、県や市町村と協力しながら、独自の機能を発揮することが必要である。

なお、市町村社会福祉協議会などで対応している個々のサービス事業を拡大し、その内容の充実を図るためには、長期的には、市町村社会福祉協議会を中心に各種専門機関、団体、民生委員、ボランティア、対象者などによる「在宅福祉サービス推進協議会」（仮称）を設置し、ニーズの把握、サービス事業、サービス供給体制などのネットワーク化を図る必要があるが、地域のニーズに応じた個々のサービス事業を企画、実践し、その過程のなかでの広報、啓蒙活動のボランティアの組織化を通じ、在宅福祉サービスの充実促進を図る必要がある。

本県では、置県100年を契機に、「新ひむかづくり運動」が提唱され、「なんでも挑戦、みんなが参加」をキャッチフレーズに新たな県民運動が展開されている。

この運動は、ややもすると積極性に欠けるといわ

在宅老人福祉施策 - - 宮崎県

れる県民性を払拭し、何事にも挑戦する意欲を醸成するとともに、人情味豊かな県民性をさらに伸ばし、みんなが参加する連帯意識を培い、地域の発想による地域づくりや地域の問題は地域で解決しながら住みよい宮崎県をつくらうとするものである。

この運動の理念は、まさに地域福祉活動の推進であり、今後の老人福祉のあり方を考える場合の基本理念と相通するものがある。今後、行政の努力と県民の活力が車の両輪となって、高齢者の住みよいまちづくりをめざしお互いに努力していくことが望まれる。

おわりに

本審議会は、1年間の審議を経て、ここに意見具申を行うことになったが、老人福祉の問題は、広範多岐にわたっており、短期間で審議を尽くせなかつ

たことは否めない。

本論で、「在宅福祉を中心とした今後の老人福祉対策のあり方」を述べたが、在宅福祉は、公的サービスのみでは、その目的を果たせるものではなく、近隣、ボランティア、民生委員、社会福祉協議会等民間団体などの活力を取り入れ、公私の役割分担と協同により推進していかなければならない。

また、長い老後生活における高齢者の健康、生きがいは、公的サービスによってのみ与えられるものでなく、高齢者自身の自助努力に負うところが大きいものである。

以上、行政当局におかれては、本意見書の趣旨を十分に汲みとり、県民に対し「老人福祉」の重要性について理解を深めるとともに、ここに提起した課題並びに提言について可能な限り行政施策に反映されるよう望むものである。