

社会福祉施策についての意見具申

- 鳥取県ことぶき計画 - (鳥取県高齢者福祉5か年計画)

昭和60年8月

鳥取県社会福祉審議会

1 施策の基本的な考え方

近年、我が国の社会福祉施策は大きな転換期を迎えている。その社会的背景の1つには、国・地方を通じた厳しい財政事情がある。が同時に、家庭や地域社会の福祉的な機能の急速な低下といった基本的な変化の中で、社会福祉の在り方そのものが問い直されている。

殊に高齢者福祉の分野においては、人口構造の高齢化、核家族化の進行等に伴い、行政の対象者数が将来にわたって激増を続けるとともに、その行政に対する需要の多様化が著しく、従来の施策の枠組全般にわたる再検討が不可避となっている。

言うまでもなく、人口の高齢化の影響は社会のあらゆる面に及ぶものであり、県政全般にわたる総合的な取組が必要であるが、中でも福祉面での対応はその中心的課題といえよう。人口構造の高齢化が全国第4位の本県としては、特にその対応が急務である。

21世紀まであと15年足らずとなった今、社会保障制度全体の改革の動向、本県の高齢者を取りまく社会的諸条件の変化等を踏まえた実践的な計画に基づく施策の推進が不可欠と考え、ここに「鳥取県ことぶき計画(鳥取県高齢者福祉5か年計画)」を提唱する。この計画の基本的な視点は以下のとおりである。

- (1) 寝たきり老人・痴呆性老人等の要介護老人だけでなく、すべての高齢者を対象とし、多様な生活状態に対応した体系的な施策を講ずること。
- (2) 高齢者福祉のニーズは、地域の特性に応じて複

雑に異なるものであり、これをきめ細かに施策に反映させると同時に、県全体としても本県の特徴を生かした独自性あるものとする。

- (3) 「明るい長寿社会」づくりを念頭に、高齢者の能力、家族や地域社会の福祉的機能等を活性化し、県民の主体的参加の下に生きがいと活力ある心豊かな高齢県を目指すこと。
- (4) ここで取り上げる諸施策は、主に新規の重点的な施策にしぼるが、今後はこれらをきっかけとして、より進んだ福祉施策や活動が展開されることを期待すること。
- (5) 既存の諸施策の拡充が前提となっているが、必要に応じて、新しい施策との発展的統合を行っていくこと。
- (6) 期間は、鳥取県第5次総合開発計画の対象期間と同じ昭和61年度からスタートする5か年間の計画とし、他の関連施策の動向を勘案しながら、可能なものから順次具体化する必要があること。

2 鳥取県ことぶき計画

福祉行政の観点から、高齢者を身体・精神・生活状況等により次のような対象に区分し、すべての高齢者を対象としてそれぞれに応じた施策を講ずることとする。

- (1) 活動可能な高齢者(高齢者の8割弱)

知識・経験・技能等を有効に生かし、心身ともに豊かな生活を送ることを求め、自ら集団や社会に参加することの可能な高齢者である。この中には、主に生きがいを重視する者と収入を重視する

高齢者福祉施策 - - 鳥取県

者とがあり、ニーズが若干異なっていると考えられる。また、高齢者の半数近くは必ずしも健康に恵まれているとはいえないが、それぞれの健康状態に応じた参加は、これらの高齢者の生きがいともなる。

(2) ひとり暮らし老人及び高齢者だけの世帯の老人（高齢者の2割弱）

ひとり暮らし、高齢者だけの世帯の老人については、健全な社会生活を営む者も多いが、病気や予期せぬ事故への不安は大きく、地域社会とのつながりが必要である。

(3) 虚弱老人、寝たきり老人及び痴呆性老人（高齢者の2割強）

身体的・精神的に何らかの障害があり、その程度には差があるが介護を必要とする者であり、家庭において生活することが可能である。

(4) 寝たきり、痴呆等の状態にあり、介護者の得られない老人（高齢者の約1パーセント）

心身に障害があるため介護を要するが、介護者がいない等で家庭で生活することができない。

（なお、(2)は(1)及び(3)と重複する場合があるので、それらの合計は10割にはならない。）

(1) 活動可能な高齢者についての施策（総合的生きがい対策）

人口の高齢化が進行している現在、社会全体が活力を維持し、明るい社会を実現していくためには、高齢者の生活に活力を与え高齢者自らが社会活動に積極的に参加していくことが重要である。特に、今後とも生活、文化、医療等各方面の水準が向上するとみられ、こうした高齢者はなお増加するものと予測されるが、高齢者の社会参加のための環境の整備と機会の提供をすることが必要である。

このため、地域にしばられず広く高齢者に社会参加の機会を提供し、能力及び意欲にふさわしい活動の場を創出するための中核的組織として、新たに「鳥取県ことぶき高齢者事業協会（仮称）」を設けることを提案する。なお、当面協会が実施すべき事業として下記の事業が考えられる。

ア 本県の温泉等に全国の老人クラブ等の来訪を図る等の高齢者の地域交流

イ 老人ホーム等の訪問、福祉機器や介護技術の紹介等の福祉活動

ウ 各種スポーツ大会の実施等を通じてのスポー

ツ 振興

エ 各種教養、技芸の講習会等の文化振興事業
オ 人材登録、派遣等による高齢者の能力活用事業

カ 定期刊行物発行、情報提供等の広報活動

これらの諸事業は、高齢者自身の運営と参加によって実施し、鳥取県だけでなく、全国的視野にまで広がることを期待する。

また、従来の老人クラブ助成事業や老人福祉センター等の活動拠点の整備事業等の施策も引き続き促進を図ることとする。

高齢者の真のニーズを知り得るのは、やはり高齢者自身にほかならないのであり、能力ある高齢者自らの手で多様な活動が展開され、多くの高齢者の生活に潤いと活気が生じれば、暗いイメージでとらえられがちな高齢化社会も一転して明るさを得るのではないかと考える。またこうした高齢者の姿勢が若年層の高齢者に対する意識を変え、両者の相互理解を増すことも併せて期待される。

特に、事業を実施するに当たっては、地域の実情を十分把握するとともに、各行政部門においてそれぞれ別個に実施されている施策と関連するところが多いので、総合的かつ効果的に推進することができるよう調整し、体系化する必要がある。

また、この新しい組織を設置し、運営するに当たっては、行政、老人クラブ及び社会福祉協議会その他の福祉関係の団体、青年組織、民間団体、企業等の協力が不可欠である。

なお、ここでは十分に取り上げることができなかったが、高齢者にとって就労は生きがい対策と不可分の重要課題であるため、これについても地域の産業構造等を踏まえた生き届いた取組を行っていくことが必要である。

(2) ひとり暮らし老人及び高齢者だけの世帯の老人に対する施策（地域福祉対策）

高齢化社会の進行に伴って老人世帯が激増しており、これらの世帯の多くは、日常生活に様々な不要を抱いて生活している状況にある。したがって、これらの人々がその居住する地域で安心して日々の生活を送られるようにするための地域福祉活動を「ジグ福祉県民運動（仮称）」と名付け、全県的な展開を図ることとする。

この運動は市町村社会福祉協議会が主体となり、

関係行政機関及び民間関係団体の協力によって行う福祉ネットワーク作りと併行して広く県民の参加によって推進することとし、協助手員・福祉委員（仮称）等を配置して、運動の中心的役割を担うものとする。協助手員等は老人世帯の家庭訪問を行ったり、話し相手となって安否の確認、日常生活の援助、緊急時の関係先への連絡等を行うこととする。

なお、協助手員等についても、高齢者の起用に努め、相互訪問等を通じ社会的参加の促進のきっかけとしたい。

高齢者のほとんどは、永年住み慣れた地域での生活を望んでいる。地域連帯の精神による住民参加のこの運動を推進することによって、将来は、心身障害者など社会的に自立困難な人々を含めた多くの人たちの希望をまかなえることのできる地域ぐるみの福祉の実現を目指すこととする。また、これが現在全県で展開中の「ジゲおこし運動」を精神的な側面から支えることとなり、物心両面での豊かな地域社会づくりに貢献することを期待する。

この運動を推進するに当たっては、全県民の理解と協力が不可欠であり、福祉意識高揚のための一般的啓蒙活動と併せて、福祉教育の推進、ボランティア活動の育成等が従来にも増して必要となってくる。

なお、この運動を実施していく中で、協助手員活動等を通じて汲み上げられる福祉ニーズに対して、市町村社会福祉協議会及び関係行政機関において的確な対応が図られるよう検討を進める必要がある。

この運動の実施時期については、実施可能な市町村社会福祉協議会から段階的に行い、全県に普及させていくことが望ましいが、四市の社会福祉協議会にあっては、国の策定した「ボランティアの町づくり事業」（ボラントピア事業）の導入と併せて、逐事本運動を実施するという方策が講じられるよう検討すべきである。

（3）虚弱老人・寝たきり老人及び痴呆性老人に対する施策（在宅福祉対策）

高齢者人口の増加に伴い寝たきり等で何らかの介護を要する高齢者も増大し、その介護期間の長期化も予測される。老人ホームへの入所を優先して考える風潮があることは否定できないが、やはり介護を要する高齢者も家庭や地域社会の中で暮らすことが望ましいことであり、高齢者の大半もそれを希望していると考えられる。

その場合、家庭における介護の負担は大きく、それを援助することを通じ高齢者の福祉を増進する施策を充実する必要がある。

まず、デイ・サービス事業を推進することが必要であり、特に特別養護老人ホームに付設したデイ・サービス施設で、定期的に入浴サービス、食事サービス、日常動作訓練や家庭介護者のための介護教育等を行う通所サービス事業を各広域市町村圏ごとに1カ所の導入を図ることが望まれる。

さらに、老人福祉センターの有効活用についての再検討も含め、地域の需要に応じた多様な規模の通所サービス事業を検討する必要があるとともに、訪問による入浴サービス等の充実も望まれる。

併せて、現在実施されている家庭奉仕員派遣事業や短期保護事業等の在宅福祉サービスがより効果上がるよう改善していく必要がある。こうした施策は、高齢者だけでなく、その大半は女性が占めている家庭介護者の負担を軽減することにもつながり、今後の高齢者福祉の中心となるものである。

今後の在宅福祉については、実施主体である市町村の積極的な取組が強く要請される所であり、県は市町村間の調整を行い、これが全県的に拡充されるように努める必要がある。

（4）寝たきり・痴呆等の状態にあり介護者の得られない老人に対する施策（施設福祉対策）

今後とも寝たきり老人や痴呆性老人は増加することが予想され、更に核家族化の進行、婦人就業の増加等に伴う家庭の介護機能の低下により、特別養護老人ホームへの需要は高まるものと思われる。特に重度痴呆性老人の受入体制の整備は緊要である。

施設整備に当たっては次の点に配慮し、長期的な計画を策定することが必要である。

ア 整備目標

新規需要の発生の推移、既存施設の人退所状況等を勘案しながら整備計画を策定する必要があるが、当面、1施設の新設が必要である。

イ 適正配置及び適正規模

入所後の家族との交流、施設機能の地域開放等の観点から各広域市町村圏ごとに分散化した設置を図ることが必要である。

ウ 設置主体

住民にとって身近な市町村（共同設置を含む）あるいは設置者の創意工夫により柔軟な運営が

できる社会福祉法人による設置を基本とするべきである。

エ 痴呆性老人への配慮

重度痴呆性老人を受け入れるため、当面、各広域市町村圏ごとに1か所の専用施設の整備を図るとともに処遇技術向上のための研修体制の整備が必要である。

オ 地域開放

かつての施設は地域社会から孤立しがちで、入所者に対するサービス提供だけをその役割としていたが、今や在宅福祉施策の拠点として地域に開かれた施設としての整備を図るべきであろう。

なお、今後は、国における「中間施設」の検討の推移を見守るとともに、常に入所需要の的確な把握に努め、施策に反映させていくことが必要と思われる。

その他老人福祉施設については、高齢者の多くが相当額の年金を受け、住宅等資産を有する老人となることも考えられ、多様化する老人のニーズに対応しながら整備を図る必要がある。

ア 養護老人ホームについては、特別養護老人ホームに入所するには至らないひとり暮らしで高齢の虚弱老人も増加が見込まれ、改築と併せて中程度のケアが可能となるような配慮も必要となる。

イ 軽費老人ホーム及び有料老人ホームについては、住宅施策等の施策と十分調整しながら整備されることが望ましい。

ウ 既存の施策についても、年数を経るとともにその維持管理に多額の経費を要するので、年次計画をたて、順次必要な修繕をする必要がある。

老人ホームの整備に当たっては、単に入所定員や整備率をもって判断すべきでなく、在宅福祉施策とのバランス、本県における高い同居率及び持ち家率等高齢者を取りまく環境を十分考慮する必要がある。

また、入所老人を家族と分離した孤独な環境に置くことは福祉の本旨とするところではなく、行政と施設と家族が一体となって老人が安心して生活が送れるように努めなければならない。

3 終わりに

高齢者の福祉水準の向上のためには、ここで取り上げた方策だけでは十分でないことは言うまでもないが、今後はこの計画を一つの端緒として、総合的な高齢者対策が展開される必要がある。その際、以下の点について配慮されるべきである。

- (1) 福祉施策のみでなく年金、保健医療、雇用、社会教育、生活環境等幅広く関連施策と連携を取り、総合的な行政が推進されねばならない。そのため高齢者に関する施策の総合調整を行い、市町村等に対する調整や助言指導を行う専門の行政組織の設置が急務である。また、専門家や有識者からなる協議機関を設け、その意見を行政に反映させていくような体制も併せて整備すべきである。
 - (2) 高齢者に関する課題の第一義的な行政主体は市町村であり、また、地域福祉の拠点は市町村の社会福祉協議会である。これらが地域の実情を踏まえた積極的な取組を展開することが必要である。
 - (3) 高齢者に関する諸施策を有効に機能させるためには、単に高年齢層だけでなく児童、青少年、壮年と幅広い世代間の相互理解と協力を求めていかなければならない。
 - (4) 福祉行政が拡充する過程において、過度の行政依存の風潮が形成されてきたという反省が生まれている。今回の計画の実施がこうした風潮を助長することにつながらないように留意すべきであるとともに、高齢者を初めとして、県民全体が福祉の分野において、受身の姿勢から主体的な実践活動へと転じていくことを期待する。
- 最後につけ加えるならば、今回提唱した「鳥取県ことぶき計画」の推進を通じて、本県が全国各地の高齢者の集う場所となり、また、独自の県民運動の普及、在宅福祉の拡充等が実現するならば、本県は人生80年時代における福祉社会づくりの1つのモデル県にもなりうるのではなからうか。このような意気込みの下に明るい長寿社会づくりに向けての県民ぐるみの取組が展開されることを期待する。

鳥取県ことぶき計画の骨子

(鳥取県高齢者福祉5か年計画)

明るい長寿社会を実現するために、すべての高齢者を対象に鳥取県独自の体系的な施策を展開する。

対象高齢者	対策名	代表的施策
1 活動可能な高齢者 (高齢者の8割弱見込み) 生きがい重視グループ 収入重視グループ	総合的 生きがい 対策	新) 鳥取県ことぶき高齢者事業協会(仮称)の新設 (高齢者自身の運営と参加により、地域交流、福祉活動、 スポーツ、文化活動、出版等の多様な活動を行う。) 注) 明るい長寿社会のイメージ シルバー人材センター等
2 ひとり暮らし老人及び高齢 者だけの世帯の老人(高齢者 の2割弱)	地域 福祉 対策	新) 「ジグ福祉県民運動」(仮称) (地域の協働員等が日常的に老人を訪問したり、安否確認 等を行い、心豊かな地域福祉を実現する。)
3 虚弱老人・寝たきり老人及 び痴呆性老人 (高齢者の2割強)	在宅 福祉 対策	新) デイ・サービス事業の推進 (特別養護老人ホームにデイ・サービス施設を付設し、定 期的に入浴、食事、日常動作訓練等のサービスを行う等の 事業を通じ、介護者の負担を軽減する。) その他、家庭奉仕員、短期保護等の在宅福祉サービスの拡 充を図る。
4 寝たきり、痴呆等の状態に あり介護者の得られない老人 (高齢者の約1%)	施設 福祉 対策	特別養護老人ホーム等への収容 (上記諸施策によっても十分に対応できない老人を収容 する。当面は、1施設の新設と痴呆専用居室の増床等を検 討する。) 注) 計画的整備指針の樹立

(注) 鳥取県の65才以上人口 81,923人(昭和59.10.1現在)