

東京都が今後推進すべき在宅老人福祉施策について

昭和62年4月17日

在宅老人福祉対策検討委員会

はじめに

本委員会は、昭和61年6月20日、東京都福祉局長から「東京都が今後推進すべき在宅老人福祉施策について」調査、検討の依頼を受け、昭和61年11月7日に、昭和62年度予算に向け、緊急に実施すべき施策を明らかにするために、中間報告を行ったところである。この中間報告は、新しい型の高齢者集合住宅の開発、高齢者在宅サービスセンターの設置、食事サービスの実施、痴呆性老人デイ・ホームの創設、在宅介護者宿泊研修・休養事業及び在宅老人福祉サービス総合化推進事業の実施についての提言を行っている。これらの提言は、昭和62年度予算に新規事業として反映されるとともに、折から検討が行われてきた東京都長期計画懇談会の審議に生かされ、さらに第二次東京都長期計画のなかにこの一部がとり入れられるなど重要な役割を果たすことができた。

本委員会は、中間報告書に示した新規事業の具体化についてさらに論議を深めるとともに、既存の在宅老人福祉施策について検討を行ってきた。ここにこれらの調査、検討の結果を最終報告として提言するものである。

本委員会は発足以来、小委員会を含めて20回の会合をもつとともに、他県の先進的事例について現地調査を行うなど、精力的な検討を重ねてきた。しかし、最終報告をまとめるに当たり、検討課題が広くかつ複雑な内容をもっていることもあり、与えられた時間のなかで必ずしも十分に解明しえない問題もあった。特に今後の在宅老人福祉サービスの推進に深い関わりをもつシルバー産業や、新しいサービス供給組織、「高齢化アセスメント」制度の導入、生きがいと交流の場となる「ふるさと村」等については今後さらに検討することが望まれる。

いずれにせよ、今回ここで提言した在宅老人福祉施策は、在宅老人の切実なニーズに応えるものであるが、同時に21世紀の高齢化社会を展望するとき、欠かすことのできない施策となるべきものである。願わくばひとり都の関係者のみならず、区市町村の関係者もその趣旨を十分に認識され、提言した事業の早期実現と発展のために尽されることを期待したい。

序 章

長寿革命とか、人生80年時代への対応ということが都民の重大関心事となってきている。このなかで高齢者に対するイメージも福祉の受け手としてとらえる考え方から、経済と社会の担い手として、その

積極的な役割が期待されるようになってきている。その半面で「高齢化の中の高齢化現象」と言われるように、後期高齢人口の増大と経済・社会構造の変化、家族機能の変容等により、老人夫婦世帯、ひと

りぐらし老人，ねたきり老人，痴呆性老人などの要
援護老人の急増が予想され，これらに対する老人福
祉施策の一層の拡充，強化が望まれている。

東京都においては，これらの課題に対していろいろ
の対策を講じてきたところであるが，特に昭和61
年11月に策定された第二次東京都長期計画において
は，暮らしやすい福祉のまちづくり，要介護老人対
策の拡充その他の対策の推進を図ることとしている。
そしてこの計画では今後10カ年で，家庭で介護が困
難な老人のため，特別養護老人ホーム（定員12,020
人）の建設費助成を行うとともに，ナーシングホー
ム（240人）の増設を計画化している。このほか，
痴呆性老人に対して精神科専門病棟（300床）を整
備することとしている。これに加え同計画は，要介
護老人が必要なサービスを家庭や地域で受けられる
よう，在宅福祉サービスの拡充が重要であるとして
いる。

これまで東京都は他の道府県に先んじて，在宅老
人福祉の施策を講じてきた。すなわち，ねたきり老
人や痴呆性老人等の要介護老人に対して，老人福祉
手当の支給，老人家庭奉仕員等の派遣，日常生活用
具の給付（貸与）などをはじめ，老人ホーム等の施
設機能を活用したショートステイ，デイ・ホーム，
ケアセンター事業等各種の施策が行われてきている。
またひとりぐらし老人あるいは病弱な老人夫婦世帯
に対しては福祉電話の設置，緊急通報システムの整
備なども図ってきている。このほか，在宅で生活す
る高齢者に対して，各種の住宅の提供，くらしの安
全の確保，病気の予防と健康増進に関わる事業の推
進などに努めるとともに，高齢者の就業機会の確保，
学習や各種の生きがい対策なども行ってきた。

しかし，21世紀初めに到来する高齢化社会（長寿
社会）に予想される課題に対応するためには，老人
福祉施策の飛躍的な発展を図ることが必要である。
このような観点から本委員会は在宅老人福祉施策の
現状を正しくとらえ，その問題点を明らかにすると
ともに，21世紀を展望しながら，当面急ぐべき諸課
題を明らかにすることとしたのである。

本委員会は東京都における在宅老人福祉施策のよ
り一層の発展を図るために，次のような基本的な考
え方に基づいて検討を行った。

その第1は，在宅福祉の推進は，すべての人が生
れ育ち，あるいは生活をしてきた地域社会において，

その生涯がおくれることを目指す基本的な方策の一
つであるという認識である。換言すると，社会福祉
の基本理念の一つとされるノーマリゼーションの思
想を具現化するための方策であるということでもあ
る。この点について，昭和61年7月東京都社会福祉
審議会が答申した「東京都におけるこれからの社会
福祉の総合的な展開について」においても，最近の
社会福祉の転換の動向の基調を在宅福祉の推進とし
てとらえ，これについて「ノーマリゼーションの理
念と結びつき，可能なかぎり対象者を居宅において
処遇することを第一義的に追求するという考え方

（居宅処遇原則）に基づいて行われるものである」と述べているが，本委員会の基本的な認識もこれと
同様である。

第2に，福祉サービスの普遍化の問題である。こ
れまでの社会福祉のなかには，いわゆる選別主義的
サービスが強く残されてきた。しかし，社会福祉
ニーズの変化に加え，社会福祉の発展のなかで社会
福祉ニーズが生じた場合に，誰もが必要な時に必要
なサービスを利用できる体制への転換が求められて
きている。これに伴い，サービスの利用者がその負
担能力や受益に応じて応分の負担をする方式が必要
となってくる。

これに関連して第3に確認しておかなければなら
ないことは，在宅老人福祉の内容である。通常は要
援護老人を居宅においてケアを行うという点に重点
を置いて，在宅老人福祉施策が論じられることが多
いが，ここではそれのみにとどまらず，その前提あ
るいは基本的条件となるべき，すまいの確保，安全
の保障等の諸施策や保健，医療との連携等をも問題
としていることである。なお，健康な高齢者に対す
る施策として，就労，学習，社会的交流などの能力
開発・活用と社会参加の活動については，広義の在
宅老人福祉施策に加えるべきであったが，時間の制
約等もあり，ほとんど触れることができなかった。

第4に，施設福祉と在宅福祉との関係についてで
ある。いうまでもなく在宅福祉の推進ということは
老人ホーム等の施設整備の重要性や施設（入所）福
祉の意義をいささか軽視するものではない。居宅処
遇原則を貫徹していくためには，在宅老人のニーズ
に応じた各種の在宅福祉サービスが整備されなけれ
ばならないが，この在宅福祉サービスを促進し，あ
るいは補完するために施設の果たす役割は大きい。

加えて、個々のニーズに対応する在宅福祉サービスでは対応することのできない、総合的かつ「専門的」なケアを必要とする場合には、地域社会と連携した、入所施設は欠くことができないものである。その意味で居宅処遇原則に基づく在宅福祉サービスと並んで施設福祉サービスの整備については、特段の配慮が望まれる。

第5に、在宅老人福祉施策の推進を図るに当たって、住宅あるいは保健、医療分野との連携に十分な配慮をすることが必要である。住宅対策ではこれまでひとりぐらし、老人夫婦世帯あるいは子どもと同居する世帯などライフスタイルに応じた多様な住宅の提供や、高齢者の心身機能の変化に配慮したバリアフリー型の住宅の確保など種々の施策が行われてきた。しかし高齢化の進展に伴う要援護老人の急増

は、従来の住宅対策の枠を超えて、高齢者の身の辺り介助を含む、ケア・システムとの連携が求められている。

また、高齢者が病弱になった場合、保健、医療の対応と福祉との連携は不可分のものとなってきている。

最後に本委員会においては、主として東京都が推進すべき在宅老人福祉施策について検討を行ったが、これらの施策が具体化されるためには、区市町村の主体的取組みが欠かせないものである。同時に具体的な施策の推進に当たっては、社会福祉法人にとどまらず、ボランティア、地域住民さらには民間企業（シルバー産業）等の協力・参加が重要である。これらについては、今回の報告においては、必ずしも十分に触れられていない。今後の課題としておきたい。

第1章 今後推進すべき在宅老人福祉施策

1 新たな施策の展開

(1) 新しい型の高齢者集合住宅（シルバーピア）の開発について

住み慣れた地域社会のなかで、可能な限り自立して生活を送ることが、高齢者にとってはなによりの生き方だが、これまでの公営、公団・公社住宅の多くは、とかく若者向き中心の設計で、高齢者が入居することを配慮した設計にはなっていない。また、ひとりぐらしの高齢者のなかには、アパートや借家から立ち退きを迫られるケースも多く、そのため、区市のなかには、緊急避難的に民間アパートを借りて、老人アパートとして対応しているところもあるが、これでは、問題の全面的な解決は難しい。

高齢化が進行するこれからは、ひとりぐらし又は夫婦のみの高齢者世帯が、相当の高齢となって心身の衰えが進んだときにも、必要な在宅福祉サービスを受けながら、なお自立して、安全かつ快適に在宅生活を送ることができるよう配慮された高齢者向きの住宅の建設を進めて、高齢者の居住の安全と在宅福祉を増進することが、緊急かつ重要な課題である。

それには、住宅政策と福祉政策の密接な連携によ

って、ハード、ソフト両面にわたり、高齢者の生活特性を考えた「高齢者集合住宅（シルバーピア）」を建設することが必要である。

具体的には、例えば一般の集合住宅100戸について、高齢者が住みやすいように、手すり、すべりどめ、緊急呼出しベルなどを設置した住宅を10戸から30戸分組み込む。このほか、共用部分として集会室、ボランティア控室等を設置すると同時に、高齢者の安否の確認、緊急時の対応、関係機関等の連絡などをする、イギリスのシェルタードハウジングに見られるようないわゆるワーデン（管理人）を置く。その他、居住者のニーズに応じて、食事、洗濯、入浴などの各サービス、相談、リハビリテーション、その他の福祉サービスを、次に述べる最寄りの「高齢者在宅サービスセンター」と連携することにより提供する。このような意味から、大規模の公営住宅の場合には、「高齢者在宅サービスセンター」を併設することを積極的に考慮したい。この場合の「高齢者在宅サービスセンター」は、地域に住む高齢者にもオープンした施設であることが必要なのはいうまでもない。

こうした高齢者集合住宅に入居した高齢者は、若い世代の人達とともに地域社会に住み続けながら、在宅福祉サービスや保健医療サービス等を受けて、

可能な限り自立した生活を続け、安全、快適な老後をエンジョイできるであろう。

東京都は全国に先駆けて、昭和62年度に3カ所の高齢者集合住宅をモデル実施することとなった。今後、さらに、住宅供給、管理・運営のあり方等について検討し、質の向上はむろん量的な拡充についても積極的な施策の展開を図ることを望みたい。

(2) 高齢者在宅サービスセンターについて

高齢化社会の進行は、必然的に後期高齢人口の増加をもたらすが、それに伴って、在宅老人の中にも病弱老人やねたきり老人が増加することが予想されており、これらの人々に対するケア体制の整備充実が、今後の重要な課題の一つである。

在宅の病弱老人、ねたきり老人が、住み慣れた地域で、その自立性をできるだけ保持し安定した生活を送ることができるようにするためには、デイ・ケア、開けつ入所を含む多様な形態のショートステイ、入浴サービス、食事サービス事業などの、多様な在宅サービスを提供する必要がある。

このような目的をもつ事業としては、これまで、国の補助事業であるデイ・サービス事業（2カ所）、都単独事業のデイ・ホーム事業（27カ所）、一部国庫補助事業のケアセンター（24カ所）の3種類があり、都と区市町村の努力により近年特に増加してきたところである。

しかし、既存の施設には、サービスの内容に差異があり、それぞれの地域の高齢者の、特に在宅を維持するために援助の必要な高齢者のニーズに対応しきれているとはいえない。

今後の在宅福祉サービスへの量的・質的な需要増を考えると、これらを総合した形での「高齢者在宅サービスセンター」を、在宅老人福祉推進の拠点として、各地域に広範に設置することが急務である。

「高齢者在宅サービスセンター」は、ねたきり老人やひとり暮らし、あるいは、病弱で家にとじこもりがちな老人等に対し、基本的なサービスとして、必要に応じた養護、生活相談、各種趣味・生きがい活動、健康増進のための活動とともに、家族に対する介護指導や助言を行う。

「高齢者在宅サービスセンター」は、これらの基本サービスに加えて、入浴、食事、ショートステイ、機能回復訓練などの通所サービスを、できるだけ実

施することが望まれる。また、地域の実情に応じ、入浴、配食、洗濯などの訪問サービスを行うことが望ましい。

このような「高齢者在宅サービスセンター」の機能は、できるだけ身近にあることが利用者にとって効果的であり、また、利用者の身体的条件からして、大規模のものを少数設置するのではなく、比較的小規模のものを、通所時間があまりかからない範囲に数多く設置することが必要である。さらに、「高齢者在宅サービスセンター」は、その趣旨からいって、送迎サービスを行うことが不可欠である。また、既に実施されている老人福祉センターをはじめとした各種通所施設との整合性について十分配慮するとともに、その規模や機能についても、弾力的な基準とすることが望ましい。

このような原則にたって具体的に考えてみると、各区市町村に設置される「高齢者在宅サービスセンター」は、ショートステイ、機能回復訓練、訪問サービスまで行う拠点のセンター及び地域の実情にそって必要なサービスを提供するやや小規模のものを含め、およそ人口4万人に1カ所程度の密度で配置されることが望まれる。

なお、一定規模以上の高齢者集合住宅が設置される場合、また高齢者集合住宅以外であっても、公営住宅、公団・公社の住宅、その他公共的施設が建設される場合には、積極的にその計画の中に「高齢者在宅サービスセンター」を併設するようにすべきである。

今後の課題として、高齢者在宅サービスセンターが、ホームヘルプサービスの活動拠点となることの可能性や、そこで提供する各種サービスをはじめ多様なサービスが効果的に供給されるためのコーディネーターの機能をもつこと等、在宅サービスの効果が一層高められるよう検討していくことを期待したい。

(3) 食事サービスについて

新しい将来人口推計（厚生省人口問題研究所）によれば、人口の高齢化が急速に進行するこれからは、75歳以上の後期高齢人口が急ピッチで増加し、昭和100年には、1,700万人にも達する。

また、「東京都世帯数の予測」（総務局）によると、世帯主が65歳以上である世帯は、昭和75年に82万世

帯，うちひとりぐらし世帯は21万世帯（足立区の60年の一般世帯数にほぼ同じ）と増加し，在宅での自立能力が低下することは目に見えている。

そこで，高齢者が在宅で，できるだけ自立した生活を続けていけるようにするためには，地域社会に密接した，日常生活についての援助サービスの供給システムの確立が重要である。なかでも，一定水準の食生活を維持する食事サービスの実施が不可欠である。それは，高齢化すればするほど，高齢者（特にひとりぐらし）は，毎日の食事の用意も十分にできず，食生活が質，量ともに低下し，自立した生活をおびやかされがちだからである。しかし，現実の食事サービスの実施状況は「昭和60年段階での実施区市町村数は33で，提供している（食事サービス）の回数や食数も多様であり，まだ質，量ともに，在宅福祉サービスの名にふさわしいものとはなり得ていない」（61年7月「東京都におけるこれからの社会福祉の総合的な展開について」東京都社会福祉審議会答申）のが実情である。しかも，高齢化が一層進んで食事サービスのニーズの増加が見込まれる今後については，現在ボランティアや一部区市町村が実施している食事サービスの意義は少なくないとしても，その方法，内容だけでは，高齢化社会を迎え，急増する高齢者のニーズに十分応えていくことは困難である。

そこで，心身が虚弱で，毎日の食事の用意に困難を来している高齢者を対象に，少なくとも毎日1食の食事サービスを実施したい。

毎日の食事サービスは，その本来の機能に加えて，配食することによって高齢者の生活状況やニーズを日々把握し，迅速に対処できること，外出不能となった老人の孤独の解消に多少でも貢献するなどの重要な機能を果たすことができる。

食事サービスの実施は，民間シルバービジネスの活用まで含めているいろいろ考えられるが，基本的には区市町村や民間福祉団体が主体となるべきであると考えられる。そこで，差し当たっては，高齢者在宅サービスセンターの訪問サービスの一つである配食サービスを実施すること，老人ホームなどの既存の給食施設機能を活用することにより，モデル的に実施するなど，食事サービスの展開の方途を探ることが重要である。

（4）痴呆性老人デイ・ホームについて

同居の老人が高齢となり，痴呆の症状を示してくると，多くの場合，家族が少なくとも一人は常時在宅してその介護に当たらなければならなくなる。しかし，現実には，家族が全員就業している場合が少なくない。また，介護に当たるべき家族が，病弱で，24時間の介護に耐えられないなどの介護上の支障を抱える家庭も少なくない。

このような事情にある家庭のためには，現在行われているデイ・サービスやデイ・ホーム（一般に，週2日ずつで，しかも一定の利用期限を付している場合が多い。）では，そのニーズに対応することができないことから，日曜祭日を除き，毎日，日中，老人を預かって世話をする「痴呆性老人デイ・ホーム」を創設することが重要である。

このようなホームの効果としては，専門的な処遇により，また，心身の機能を活発化するような各種の活動プログラムを実施することによって，症状を安定させることができ，また，病気の種類によっては，痴呆の進行を多少は遅らせることが期待できる。このようなホームを利用することによって，家族は仕事を続けることが可能となり，また，病気などの場合には，当該老人の福祉とあわせて，家族全体の福祉を向上させるという効果をあげることができよう。

このようなデイ・ホームがどの位必要なのかは現時点では不明であるが，老人は長距離の送迎に耐えられない場合が多いので，小規模のものを，適正配置に配慮しながら数多く設けることが望ましい。

しかし，この種のホームについては，利用圏の広さ，全体としてのニーズの大きさ，必要な設備，配置されるべき専門職員など，現時点では不明確なことが多いので，当面は都内数カ所でモデル的に実施した上で，その後段階的に増設していき，全的にニーズを充足することを目標とすべきである。なお，具体的な実施方法としては，前述の「高齢者在宅サービスセンター」にこの形のデイ・ホームを付設して，そのセンターの機能を活用し，運営していくことが効果的である。

（5）在宅介護者宿泊研修・休養事業について

在宅のねたきり老人，痴呆性老人等の要介護老人の介護に当たっている家族介護者の多くは，日々の

介護に追われているため、社会的に孤立しがちである。介護に対する強い意欲を持っていても必要な知識・技術を習得する機会に恵まれず、介護者同士の交流の機会にも乏しいため、長年の介護経験から得た知識・技術も他の介護者に共有されることが少ないのが現状である。同じ悩みをもつもの同士で情報を交換したり、励ましあったり、気軽に専門職員の指導・助言を求めたりする機会があれば、家族介護上の問題の解決や介護意欲の向上に資するところが大きいものと期待される。

また、家族介護者の多くは、極度の身体的・精神的疲労を訴えており、そのために心身の健康を損なったり家族関係に緊張が生じることも少なくない。家族介護者が周囲の理解を得て、老人の介護を信頼のおける介護者に委ねて、宿泊を伴う旅行にでかける機会を設ければ、介護者の心身の疲労の回復に益するところが大きいものと期待される。

以上のような観点から、区市町村が家族介護者を対象として、2泊3日程度の宿泊教室を開催する「在宅介護者宿泊研修・休養事業」を検討することを提案する。

なお、介護者が宿泊研修に参加するために家庭を離れている間、他の家族や親族等の代替介護者が得られない場合には、ショートステイサービスの活用、家庭奉仕員等の派遣を行うことが必要である。そして、その際には、環境の変化に対して老人が適応できるような十分な配慮も必要である。

2 既存事業の充実

(1) ホームヘルプ事業について

在宅の要介護老人の生活を支えるさまざまなサービスのなかでも、ホームヘルプサービスは中核的な機能を果たすものである。近年、都及び区市町村の努力により、「老人家庭奉仕員等派遣事業」の拡大が図られているが、ねたきり老人や痴呆性老人が増加しているなかで、これら老人を抱える家族が直面している困難な状況からみると、現行の老人家庭奉仕員等派遣事業は、量的にみても質的にみても未だ不十分であり、今後もその整備拡充をはかる必要がある。質の確保に当たっては、国の計画している家庭奉仕員講習会推進事業の趣旨等をふまえ、研修等の充実を図ることが望まれる。

サービスの内容面についてみると、調理、洗濯、掃除などの狭義の家事援助に比べて、直接的な介護（身辺介助）への取組みが立ち遅れる傾向がみられる。マンパワーの養成の確保に努め、老人家庭奉仕員等が身辺介助へ取り組めるよう配慮していくことが望ましい。またその際には、今後拡充が期待される訪問看護指導との関係についての検討も必要である。

また、現行の要綱で、ヘルパーの派遣対象の要件は、高齢者自身の心身の要件のほかに、その家庭に介護能力が欠けていることが条件となっているが、介護能力があっても介護の負担により家族の健康や社会性が損なわれるおそれがある場合には、家族の負担を軽減するという観点からもヘルパーを派遣できるよう、国へ要望することが望まれる。

近年、都内の幾つかの地域において、会員制度などの形態をとり、住民の「相互扶助」的な機能を持つ新しいタイプのホームヘルプサービス供給組織が発展を遂げつつある。ホームヘルプサービスは、多様な形態のニーズに対して必要即応を原則として柔軟に対応することを基本としなければならないので、多様な形態のホームヘルプサービス供給組織がそれぞれの特徴を生かしながらサービス提供活動を行うという「多元化」の傾向は望ましいことである。特に一部自治体が実施している福祉公社、第三セクターあるいは自発的な市民参加による民間組織などの新しいタイプのサービス供給組織が、派遣対象・利用回数・サービス内容などに形式的、画一的な制限を設けることなく、要介護老人のニーズに対して柔軟に対応している点は高く評価されるべきであり、この種の供給組織がさらに多くの地域に普及することが望ましい。

しかしながら、こうしたサービス供給組織のなかには、組織的な基盤が脆弱であったり、人材の確保や養成の面で壁に突き当たっていたり、住民参加の内実が必ずしも十分なものになっていないなどの問題を抱えているものも少なくない。行政側としては、これらの諸組織の自主性・主体性を尊重しつつ、側面からの援助などを検討することが望ましい。

サービスの供給主体の「多元化」との関連で検討を要する点の一つに、これらの供給主体がどのように役割を分担し、また相互に連携をもっていくかという問題があるが、高齢者の多様なニーズに最も適

した、必要で十分なサービスを提供するためには、これら供給主体の各々の機能を十分に発揮させるコーディネーターが必要になろう。またこの問題は、第2章で述べるように、ケース・マネジメントの必要性につながる検討課題でもある。

(2) マンパワーの養成・確保について

あらためて指摘するまでもないことであるが、福祉サービスにおいては、いかにしてすぐれた人材を養成し、確保しうるかが、サービスの質を決める重要な要因である。特に在宅福祉サービスの場合には、ニーズが多様で複雑であること、サービス利用者のプライバシーに立ち入る部分が少なくないこと、他の機関・団体の職員や地域住民、ボランティアなどの連携・協力が必要になることなどの事情から、直接的な介護を担当する職員であれ、相談・調整・企画を担当する職員であれ、特に高い資質が要求される。

このような人材の養成・確保については、東京都社会福祉審議会の昭和61年度の答申において体系的な検討がなされており、本委員会の考え方も基本的にこれと異なるものではない。

東京都では、都立医療技術短期大学において保健婦、看護婦、PT等が養成され、また、高等職業技術専門学校において福祉ヘルパー等の職業訓練が行われている。さらに、都民の社会福祉学習の場として社会事業学校が設置されているが、これらの活用によりマンパワーの確保と資質の向上が一層図られることを期待したい。

さらに、区市町村における当面の課題として、特に直接的な介護を担当する職員について研修を強化する必要があることを指摘しておきたい。国における社会福祉士（仮称）・介護福祉士（仮称）制度の創設の動向も踏まえて、要介護老人村策を効果的に推進するために、資質の高い職員をできるだけ多数確保するよう努めるべきである。また、地域住民がボランティアとして、社会福祉活動に参加できるよう、その機会と場所の確保を図ることも大切である。

ところで、要介護老人の在宅での生活を保障していくためには、ホームヘルプサービスをはじめとする各種の在宅福祉サービスが、ボランティアや近隣住民による援助活動と有機的に関連づけられることが不可欠である。民生委員は、それぞれの小地域の

実情を熟知し、地域住民の厚い信頼を受けており、地域内に埋もれたニーズを発掘し、ニーズとサービスを結びつけ、場合によっては各種サービスの調整を図っている。個別の要介護老人を取り巻く各種のサービスや援助活動の連絡調整や協力体制づくりについては、民生委員の働きに期待するところが大きい。

(3) 相談・情報サービスの整備について

ア 情報の提供と相談

今日では、在宅の養介護老人が利用できる福祉サービスのメニューはかなり豊富になっているが、これらのサービスが有効に活用されるためには、施策の整備・拡充とあわせて、相談・情報サービスを整備することが重要である。

東京都では、高齢者の相談窓口として、総合的な情報提供や相談などを行う社会福祉総合センターをはじめ、老人相談コーナー2カ所、高齢者緊急相談センター2カ所を設置し、生活、健康、介護など幅広い相談に応じている。特に社会福祉総合センターでは、コンピュータを利用した福祉情報サービス事業と相談事業との連携を図った運営をしている。これまで開発されたデータベースには、制度・施策情報、施設情報、福祉機器情報など約27万件が入力されている。今後データベースの拡充を急ぐとともに相談と情報サービスの一体化を進める必要がある。また、相談機関相互の連携、特に区市町村はじめ地区社会福祉協議会や民間の相談機関とのネットワークづくりに努める必要がある。

区市町村においては、老人福祉指導主事等が相談・指導を行っているほか、社会福祉協議会や民生委員も相談活動を行っている。しかしながら、福祉サービスを最も必要とする高齢者やその家族に十分な情報が届かずサービスが活用されていないケースがしばしば見受けられる。今後、広報活動が一層強化されることが必要であるが、単に広報紙に制度の紹介記事を載せるだけでなく、さまざまなメディアや機会を利用して積極的にサービスの対象者を探しだし情報を提供するという姿勢が必要である。また相談については、窓口相互間の連携を強め、たらい回しにならないように努めることが望まれる。さらにその窓口には、公

的な制度ばかりでなく民間の福祉活動やシルバー産業その他の社会資源についての知識を持ち、住民の相談に親身になって対応し適切な助言ができる資質を持った職員を配置することも必要である。

なお、これらの相談に当たっては、社会福祉総合センターで行っている福祉情報サービスシステムを積極的に活用することが望まれる。

イ 福祉機器の展示・相談サービス

相談・情報サービスの一環として、高齢者のための自助具、介護器具などの福祉機器の展示・相談サービス事業が整備されることを期待する。

近年における福祉機器の技術開発・普及の進展は、要介護老人の在宅での生活を支援し、介護環境を改善する上で重要な機能を果たしている。

東京都では、社会福祉総合センターに福祉機器展示場を設け、在宅の高齢者や障害者が必要とする各種福祉機器約700点を常時展示するとともに、コンピュータを活用した福祉情報サービスシステムにも福祉機器情報約3,000件、補装具等の給付制度や製作している業者の情報約2,000件を入力し、各種の相談や紹介に応じている。福祉機器への行政の取組みは、未だ緒についたばかりであり、高齢者や障害者のニーズからみると十分とはいえない。今後、福祉機器に関する各種情報の収集と整理に当たるとともに、その情報を区市町村へ効果的に提供することを望みたい。さらに、利用者サイドにたった福祉機器の使用研究なども望まれる。

区市町村においても、広報紙等を通しての情報提供や窓口での相談指導が行われているが、必要な

情報が住民に十分いきわたっているとはいえない状況にある。高齢者の中には、福祉機器のニーズがありながら窓口にお問い合わせることすら思いつかないというケースもあるので、広報活動をさらに強化するとともに、利用希望者からの問い合わせがあるのを待つのではなく、ニーズがあると思われる家庭を訪問して情報提供を行い、あわせてニーズの評価と相談指導を行うという積極的な対応が望まれる。さらに福祉機器については、なじみのうすい人も多いため、区市町村に展示コーナーを設け福祉機器自体の理解を深めることも大切である。

日常生活用具の給付（貸与）事業については、東京都は国に先行して種目の拡大を行い、あるいは補助単価の上乗せを行うなど積極的な展開が行われてきたが、技術の進展とニーズの変化に対応して今後も積極的に種目の拡大を図ることが望まれる。さらに、この用具が支給され効果的に利用されれば在宅での生活が快適に過ごせる人も相当数いると思われる。

これらの用具についてはニーズが生じた場合、誰もが必要な時に利用できることが望ましい。そのためには、給付要件の緩和について国へ要望するとともに、ニーズ調査、給付方法等について検討することが望まれる。

区市町村においては、本事業実施に当たり、ニーズの把握を行うほか、給付の際に、この用具の使用方法など十分な相談に応じるとともに、給付後のアフターサービス等を行い、器具が有効に活用されるよう支援することが必要である。

第2章 在宅老人福祉施策の推進体制

1 在宅老人福祉サービス結合推進モデル事業について

在宅の病弱、ねたきり老人の増加とともに在宅福祉サービスへの需要が多様化し、それに相応して、近年さまざまなサービスが行われるようになってきたが、これらのサービス間の相互の連携は不十分で、個々の利用者の多面的なニーズに対して効果的に供

給されているとはいいがたい。また、ニーズの把握が不十分なため、せっかくサービスが用意されているにもかかわらず、必要としているケースにサービスが結びつかないことも少なくない。特にひとりぐらしの老人については、これまでは比較的健康的な老人が多かったが、今後は他の先進諸国と同様、病弱、障害のある老人が増加すると考えられることから、それぞれの地域におけるニーズの把握とサービスの供給を体系化することが緊急の課題となってきた

る。

そのため、国は昭和62年度から「高齢者サービス総合調整推進事業」を実施することになり、東京都においてもこの事業を全区市町村を対象として実施することになった。

しかしながら、連絡調整のための機構の設置と運営のみを内容とする国の事業を実施するだけでは、問題を基本的に解決することはできないと考える。そこで本委員会は、東京都が国の事業と関連して、いくつかの区市町村を指定して、「在宅老人福祉サービス総合化推進モデル事業」を検討することを提案したい。

このモデル事業においては、連絡調整のための機構の設置運営に加え、在宅老人のための福祉計画の策定、個別的ニーズを常時把握するためのシステムの開発と整備、ケース・マネジメントのためのハード、ソフト両面のシステムの開発と実施等の事業を実験的、開拓的に実施することが考えられる。これらは高齢者集合住宅の建設などを契機として実施することが望まれる。

なお、「高齢者サービス総合調整推進事業」においても、また上記のモデル事業においても、特に重

要な保健医療の分野のサービスと福祉分野のサービスとの提携・連絡が、円滑に行われるように留意することを望みたい。また、少なくとも福祉分野の各種サービスについては、相談・申請の窓口が総合化されるよう強力に指導されたい。

2 研究の推進について

在宅老人福祉施策の推進について区市町村を指導するに当たっては、そのための明確な指針を福祉局が持つ必要があるので、上記のモデル事業の実施と併行して、関係部局と連携をとりながらプロジェクト・チームを組織し、特に下記の諸事項について研究し、区市町村のための指針を作成することを提案したい。

高齢者のための総合的な長期計画に含まれるべき内容と、計画策定の方法・プロセスなどについての研究

高齢者の個別的ニーズを常時把握するためのシステムについての研究

保健・医療の領域を包含したケース・マネジメントのシステムについての研究

第3章 今後の課題

1 シルバー産業について

最近、高齢者を顧客とするいわゆるシルバー産業について産業界でにわかに関心が高まり、在宅サービスの分野でも従来からある入浴サービス業や布団乾燥サービスなどの、自治体からの委託によって事業を行ってきたものに加えて、新たに個々の高齢者を直接対象としてケア・サービス、食事サービス、在宅看護サービスなどを行う企業が東京都でも現われ始めている。

しかし、そのなかには、高齢者を金儲けの対象としか考えていないような悪質な企業もあることが報道されている。このような事態に備えて、厚生省では既にシルバーサービス振興指導室を設置し、また、社団法人シルバー産業振興会が創設されるなど、良質の企業の育成をはかる準備を整えているが、東京

都の場合には、ひとりぐらし老人や老人夫婦のみの世帯の比率が他の道府県とくらべて特に高く、また地域社会の横の結びつきも弱いので、悪質な企業がはびこるおそれが少なくない。企業活動の規制・監督については、基盤となる法律の制定が考えられるが、しかし、これをまっぴりでは手遅れとなるおそれがある。都としても、当面シルバー産業の実態を把握し、また、欧米諸国での実態などについて研究して将来の実施に備える必要がある。それと同時にシルバー産業におけるサービスの質の維持という観点から、サービスの評価、その価格の安定、一定レベルサービスについての情報提供、利用者保護等について検討すべきである。

2 高齢化アセスメント制度について

上記に述べたモデル事業、あるいは「高齢者サー

ビス総合調整推進事業」と関連して、今後の課題として検討すべきことに、「高齢化アセスメント制度」がある。「高齢化アセスメント制度」とは、例えば一定の規模以上の集合住宅が建設される場合、それが高齢者に関わるどのような新たな社会的ニーズを生じるか、また、将来、人口の高齢化の進行とともに、どのようなニーズがどのように変化し新たな社会的ニーズを生じるかをあらかじめ調べ、必要な措置（たとえば「高齢者在宅サービスセンター」の用地を留保しておくなど）をとるよう行政が指導することができる制度である。このような制度なしに、今後民間主導で住宅団地などが建設されていくと、自治体はそれに対応するサービスを行うための用地の取得ができず、必要な施設を建設できないとか、または不当に高価な土地を購入せざるを得ないというような事態を生じるおそれがある。

3 そ の 他

第1章の(1)で提案した項目はいずれも要援護老人のための施策で、健康な高齢者のものは含まれていない。施策の優先順位という見地からいえば、要援護老人対策が先行するのは当然であるが、豊かで活力ある高齢化社会を築くためには、健康な高齢者への施策が、健康の維持と増進、生きがいの充実等の視点から必要だと考える。

そこで本委員会は、健康な高齢者のための新たな施策として、「ふるさと村事業」について検討した。

「ふるさと村事業」の趣旨は、自然に乏しい東京都の高齢者が、そこへ行くと自然に接して浩然の気を養うことができ、やすらぎを感じることができ、

第二の人生とはなにかを考え、なにかを身につけることのできる機会を提供しようということにある。

様々な意見が活発に交わされたが、区市町村が先行する諸事業や企業が行っている事業との関連などがあり、本委員会としての統一の見解には至らなかったため、主な意見・アイデアを次に列記するとともに、今後の検討の機会に委ねることとしたい。

(主な意見、アイデアの例)

ア 東京都自身の事業として実施する場合

高齢者が緑豊かな自然の中で、ゆとりをもちながら生き生きとレクリエーション、スポーツ、農作業、保養、文化活動を楽しみ、あわせて、世代

交流を広げ、深めることのできる場として「ふるさと村」を建設する。このような「ふるさと村」を、豊かな自然にあふれた地域に立地するとすると、日々通所することは不可能に近いので、宿泊施設の形をとることになる。家族と一緒に滞在できる施設を併設すれば世代交流も一層促進することができ、一石二鳥の効果をあげることができよう。

そこでは、例えば次のような機能を持つことが考えられよう。

健康づくりのために：高齢者に適したスポーツ施設として、ゲートボール場、テニスコート、プール、アスレチック、体力測定ジム、健康指導教室等

自然に親しむために：農作物を作り、花井園芸に親しむための農地・農園、展示・即売所等
文化・創作活動のために：自然に親しみながら、学習を通し、陶芸・工芸・詩歌・芸術等の教養・文化活動を行う場

世代交流を広げ深めるために：高齢者のための設備・施設だけでなく、子供や若い世代とともに楽しめるスポーツ、レクリエーション、宿泊施設

1カ所に大規模な施設を作るという方式だけではなく、特色を持った施設を複数作るということも考えてみてはどうであろうか。

イ 区市町村等が実施する場合

区市町村等の創意を生かした多様な事業が行われるように配慮した、例えば次のような事業が考えられよう。

区市町村等が、高齢者専用（高齢者に同行する家族を含む）の保養・文化活動の施設を、自然の豊かな地域に建設する場合に、その費用の一部を助成する。なお、単なる保養施設ではなく、学習機能を持ち、また、「ふるさと村」と呼ばれるにふさわしい設備や機能を備えることを条件とする。

農山村地域の高齢者との交流事業の助成を行う。交流事業の内容としては、農家等への宿泊、農作業などの体験、祭などへの参加などが考えられよう。

ふるさと農園事業・生きがい生産施設などへの助成を行う。区市町村が自然に恵まれた地域に

東京都が今後推進すべき在宅老人福祉施策について

農園や生きがい生産施設を作り，高齢者が宿泊して農作業などを体験するなどが考えられよう。

ウ 情報提供

地方では，活力ある社会を創り出すための地域振興策の一環として，この種の事業に取り組んで

いるところが見られる。このような各地方の情報が都民に広く伝えられることが必要であり，そのためのシステムづくりに都が積極的に取り組むことが考えられよう。