

社 会 福 祉

1. 1. 1. 老人問題懇談会

今後の老人対策について提言

(49. 10. . .)

第1 老人問題の背景と対策の方向

1. はじめに

古来稀なりといわれた70歳は、今や平均寿命を下回ることとなり、60歳以上の高齢者も、1,255万人を数え、近い将来には2,200万人を越えることが確実視されている。また、65歳以上の高齢者は、840万人から1,500万人余に達すると見込まれている。今や老人問題は、緊急に解決を要する国民的課題の一つになっているだけでなく、近い将来に到来が予想される高齢化社会の中で、国民をより豊かに、社会をより活力溢れたものにしていくために解決されなければならない課題でもある。

近年、我が国においても各種の老人対策が年ごとに強化されているが、今日及び近い将来に予想される老人問題の大きさと深刻さに徴してみると、これらの諸施策にはいまだ改善の余地が大きく残され、また施策間のアンバランスも認められる。

更に、昨今の異常な物価の高騰や高齢者の雇用環境の悪化等は、いずれも老後の経済生活を一層不安定なものにしているばかりでなく、貸金上昇の恩恵を受けない老人と一般国民の経済生活との格差を拡大している。このため老人対策の充実・改善のために、国・地方自治体は今まで以上の努力を傾けることが第一義的に強調されなければならないが、これと同時に、企業、家庭、国民と老人個人が当面する問題の解決と、

高齢化社会の準備のために、共通の認識のもとに相互に協力し、我が国の国土や特性に応じた総合的な老人対策を早急に発展させることが強く要請される場所である。

また、この場合において、我が国の老人対策の充実改善は、今後、おおむね10年を目途として、少なくとも現在、西欧の工業化社会で享受されている水準に達成することを目標とすべきであると考えられる。

2. 老人問題の背景

(1) 高齢人口の増加

我が国の人口構成は、死亡率と出生率の低下により、昭和30年代の半ばから次第に高齢化の傾向をたどってきたが、この高齢化の傾向は今後ますます急速に進展すると予想される。すなわち、60歳以上の人口は、昭和49年現在の1,255万人（65歳以上は840万人）から昭和70年には約2倍の2,254万人（1,538万人）へと増加し、総人口に占める割合も昭和49年の11.6%（7.7%）から70年には17.6%（12.0%）に上昇し、西欧諸国なみの高齢化社会へと移行することになる。この高齢人口の増加のうち、特に留意しておかなければならないことは、75歳以上の後期高齢者数の増加がより大きいことであり、更に、人口高齢化が諸外国に例をみないほどの速度で短い期間内に進行することである。したがって我が国の社会経済体制が、このような急激な変化に円滑に対応するためには数多くの問題の解決が求められているのである。

ところで、人口高齢化が進展しつつあるとはいえ、現在我が国の従属人口指数は低く、生産年齢人

口の扶養負担は、もっとも軽度な時期とされ、問題の解決にとって、現時点こそ、最大の好機といわなければならない。仮に現在抱えている老人問題の解決を将来にまで遅らせるならば人口高齢化の一層の進展により、その解決には現在のそれより数倍の努力が必要となることは明らかであり、問題解決の早急な取組が要請されるゆえんである。

(2) 老人を取りまく環境の変化

人口高齢化に加えて、現在の老人問題の性格は、老人を取りまく環境の変化により、老人の生活に関する不安や問題が、急速に増加したことである。昭和46年に総理府が実施した世論調査によれば、国民の36%が老後生活に何らかの不安を感じており、老人を取りまく諸条件が極めて厳しいものであることを物語っている。

ア．経済的不安

老後生活の不安のうち最も大きなものは、経済的な不安であり上記の世論調査でも、20歳以上の者の約20%が老後の経済生活に何らかの不安を訴えている。いうまでもなく老化の進展は人間の労働能力に様々な制約をもたらし、稼待機会も減少するが、これに加え、我が国では55歳定年が一般的であり、かつ定年退職後の再就職が困難な状況が続いていることもあって、稼得収入はそれほど多くは期待できない。老人問題が貧困問題と隣り合わせになっているといわれるのは、このような理由に基づくものである。このため老後の経済生活を円滑ならしめるには、本人の自活のための努力や家族の援助が必要なことはいまでもないが、なかんずく年金その他による社会保障の充実・強化が重要である。

昭和35年以降、我が国の経済はかつてないほどの高度成長を遂げてきた。この間、国民所得も大幅に伸びたが、この経済成長の成果は、必ずしも、老人に均霑したとはいえない。この成長過程で従来の老後生活を支える有力な方法であった家族扶養にはかえって不安な要素が生じた。都市勤労世帯の増加、核家族化の進展等による扶養能力の減退や扶養意識の変化などが起こり、家族生活の中で老人を支えてゆく社会的・経済的基盤は動揺し、老人の私的扶養に対して大きな期待を持っていない状況になっている。また、相続く物価騰貴や生活水準の向上による消費支出の膨張は老後生活を困難なものとしており、経済上の不安は増大し

ている。更に、老後生活の中心的役割を果たすものと期待されている社会保障、特に年金については、昭和48年に大幅に改善され、5万円年金というモデル年金が実現したものの、現実の年金受給者の大部分にとっては、その年金の所得保障機能はまだ十分とは認められない。

このように老後の経済生活は現在の老人にとってもかなり厳しい情勢にあるので、従属人口指数の上昇が予想される将来においては、老人の生活の安定のために、国、地方自治体及び国民は相当の負担を覚悟しなければならないであろう。

イ．生活の場の不安

老人が経済的に独立することができたとしても、老後をどこで生活するのか一家族と同居するのか、老人のみで生活するのか、あるいは老人ホーム等に入所するのか等の問題は老後生活において極めて重要な意味を持っている。我が国においては子と同居する割合が非常に高く、この同居率は10数年来それほど変化していない。また、老人の意識の面においても同居を希望する者が圧倒的に多い。このことは、我が国において親子相互間の結びつきが強く、同居の風習が一般的であることによるとともに、その反面、西欧諸国におけるような老人の別居を可能にする社会的・経済的条件（特に老人が独立して決適な生活を営める住宅）が整備されていないことにもよるものと思われる。

一方、老人人口の増加等により老人のみの世帯はその全世帯に占める比率は低いとはいえ、その絶対数はこの10年間に約3倍になるほど急速に増加しているが、特に農村等過疎化現象の著しい地域においては、若年壮年者の地域外への流出に伴い、老人世帯が増加しており、老人自身の生活上の不安に加え、その地域社会を維持するために必要な過大な負担が課せられている。

また、老人世帯のうち49万人といわれるひとり暮らしの老人も社会から孤立し、不安な生活を送っているが、今後、このようなひとり暮らし老人は、社会経済の変動、家族形態の変化などによって更に増大すると予想されている。更に、西欧諸国において老後生活に大きな役割を果たしている老人ホーム等の社会福祉施設が我が国では量的にも質的にも不十分な上、これらの施設に対し、国民の多くが明るいイメージを持っていないことも

大きな問題であろう。

ウ．その他の不安

老化に伴い心身機能の低下がみられることは避けることのできない問題であるが、老人の多くは健康の面にも不安を感じている。特に最近の後期高齢者層の増大によって、要介護、要医療老人は増大しつつある。健康上の不安は、保健医療制度の普及と改善等によって減少してはいるものの、不慮の事故、なかでも自動車による老人の交通事故の急増等に見られるような社会環境の変化に伴う不安が目立っており早急な解決が求められている。

更に、長くなった老後期間をどう過ごすかが大きな問題であるが、老後の生活を孤独に過ごす老人が多く、60歳以上の老人の約35%が毎日の生活に生きがいを感じないとしており、また老人の家出件数や自殺件数が少からずみられ、精神的な面においても、多くの不安や不満がみられる。

特に、定年退職者の場合は、仕事や社会とのかかわりが急になくなることによる肉体的精神的な影響が強いと思われる。

また、現在の老人について留意すべき点は、老人の社会的地位が高く、かつ、安定していた時期に成長したため、現代の社会や若い世代に対する期待感が一般に大きいことである。更に現在の老人は戦争を経験し、戦後の経済復興の困難な時期から経済成長の時期にかけて、我が国の経済社会を支えてきた世代であるにもかかわらず、報いられることの少ない老後生活を送っていることにも大きな問題がある。

3．老人対策の方向

(1) 老人対策の現状

政府が老人問題解決のための対策に取り組を始めたのは、昭和30年代の中頃からであり、それ以来、10年余が経過した。この間年金、医療、雇用、教育、住宅、社会福祉等の分野においても、それぞれの立場から、老人に関する施策が講じられてきた。

しかし、各分野ごとにこれらの施策をみると、施策の発展と内容はアンバランスがあるが、それでも最近になって諸施策ともようやく本格化し始めてきている。このうち比較的早くから体系的な展開をみてきたのは、老人福祉施策であり、昭和38年の老人福祉法施行以来、老人ホーム等の施設整備とともに

在宅老人に対する施策も数多く講じられるようになり、更に施策の目標も、老人が生きがいを感じるような内容を持たせる方向に置かれ始めている。このほか、老人医療費支給制度の導入や5万円年金の実現等も従来の老人対策からみれば大きな前進であるといえよう。更に、このような厚生行政に関する施策のみでなく、定年の延長や高齢者の雇用促進のための諸施策、生涯教育の一環としての高齢者に対する社会教育の実施、老人に関する住宅や都市施設の整備等、各省庁の施策についても、老人に関する施策の充実強化が図られ、一応の成果を挙げ始めている。

しかしながら、我が国の社会保障制度自体が西欧諸国に比較して遅れて発足したり、急激な経済成長の中で生ずるいろいろなひずみの是正に追われるなどの事情があり、これらの老人対策の内容や実施規模は西欧諸国の水準に比してかなり遅れ、深刻化する老人問題に対しても決して十分なものでない。また、これらの老人に関する各種施策は、各行政のそれぞれの立場から推進されているため、相互の連携調整に欠けるところがあり、老人の立場からみると不備の点が多く、十分な効果を挙げていない等の指摘がなされている。総じて従来の高度経済成長政策の中にあっては、政府の側においても国民の側においても、将来性のある青少年に比較して老人に対する関心が低く、このため充実した総合的かつ体系的な老人対策が展開されなかったうらみがある。

今後の老人対策は、このような従来の施策についての反省の上に立って推進されなければならない。

(2) 老人対策の目標と方向

ア．対策の目標

すでに触れたように、老人問題は多くの分野にわたって現われるだけでなく、個人、家族、地域社会、職場集団、地方自治体、国のいろいろな面に影響するところが多い。いわゆる老人問題の特性としての多面性、多次元性といわれるものである。したがって、これらの問題に対処するためには、老人対策の問題は何であるかについての合意を得るとともに、すべての関係者が老人問題に対する共通の理解を持ち、総合的な視点に立って対策を進めることが肝要であろう。

ところで老人対策の目標については、いろいろな意見が有り得るが、老人福祉法にうたわれる

「老人は、多年にわたり社会の進展に寄与した者

として敬愛され、かつ、健全で安らかな生活を保障されるものとする。」（同法第2条）という基本理念に基づき、老人自身の自主性の確保及び老人を社会の一員として統合し、老人を単なる社会的弱者として庇護するだけでなく、老人の経験、知識を正しく評価し、これを社会に生かすことを目標とすることに要約できる。

ここでいう老人の自主性の確保とは、老化に関連して生ずる身体的、精神的、経済的、社会的なハンディキャップを予防、援助し、場合によってはその回復を図り、老人も社会成員の一人として自主的な生活を営むことを可能にすることであり、社会への統合とは、老人が社会活動の各面に参加できることができるように、社会の側の環境、制度を改革していくことを意味している。

イ．積極的な施策の展開

上記の目標に基づき、今後の老人対策はひとり暮らし老人やねたきり老人など特定の層に対する施策を強化することは当然であるが、高齢化社会への移行に対応するため、これにとどまらず、一般の健康な老人をも含め、老人の経験と能力を可能なかぎり引き出し、社会に生かしていくことが必要である。老人の経験と能力の活用は、老人の生活を安定、充実せしめ、老人の生きがいを更に高めるといった側面から重視するだけでなく、老人を社会から疎外することを防ぐという側面からも極めて意義の深いことであり、更に、老人対策に対する国民の支持をより大きなものとするにちなう。

ウ．総合的な展開

このように老人対策が特定の層の老人のみでなくすべての老人をその対象として各層の老人の持つ必要性を充足していく場合、老人対策の範囲は、これまで老人対策の中心として推進されてきた社会福祉、年金、医療等に関する施策のほか、定年や就労に関するもの、余暇の活用や文化的社会的活動に関するもの、生活環境に関するもの等非常に多方面にわたることとなる。しかも通常一人の老人がいくつもの施策を同時に必要とする場合が多いし、また各種の施策は相互に代替的あるいは補完的な関係にあるものが少なくない。したがって老人対策を進めるに当たっては、常に総合的な観点に立ち、多岐にわたる老人のニーズを画一的な枠組みに抑えることなく各種の施策が提供

する複数の手段や機会について老人の側における選択と組合せが可能となるように努め、老人が持っている多様なニーズを最も適切な方法で実現することを心掛けるべきである。しかし、老人対策がこのように効果的に展開されるためには老人に関する各種の施策が老人を中心として有機的に構成されていなければならないので、施策の立案・策定に当たっても、その実施に際してと同様に総合的な観点に立った配慮が払われる必要がある。

なお、老人問題と密接に関連する他の一般的な施策、特に現在の老人の生活を不安定なものにしている大きな要因である物価の上昇に対する対策が強力に推進されなければ、本来の老人対策の効果が著しく減殺されることを指摘しておきたい。

エ．国民的合意の成立

このように老人対策を総合的に推進するためには、老人問題と老人対策についての「国民的合意」の成立を図る必要がある。充実し、かつ、安定した老後生活の実現はもはや個人の力だけでは不可能であり、同時にまた、国、地方自治体の施策だけでも不可能である。一人ひとりの国民及び家庭、地域社会、企業、地方自治体、政府等がこの国民的課題を解決するために共通の目的意識を持つとともに、各自の責任の所在とその分野に関して合意し、相互の協力を緊密なものとするのが強く要請されている。

第2 高年齢者の就業対策

1. 基本的な考え方

(1) 高年齢者の就業の現状と問題点

働く意思と能力を持つ高年齢者に対して、その能力と適性に見合う就業の機会を提供し、高年齢者が職業生活を通じてゆとりのあるかつ充実した生活を送ることを可能にすることは福祉社会が果たすべき当然の責務である。特に高齢化社会への移行を控え、かつ、高年齢者の経済的社会的環境が著しく変化した現在、高年齢者の就業問題は、大きな国民的課題となっている。

ところで高年齢者の就業についての関心や要請が強くなった背景としては、第1に老後の生計をどう維持するかについて不安を感じている国民が多くなっていることが挙げられる。すなわち、核家族化の進行、子の扶養意識や扶養能力の変化、更には恒常的な物価上昇等により、高年齢者の多くは老後の生

活に備えるために、自分自身で働かざるを得ない状況に置かれている。

第2に定年制等我が国独特の雇用慣行が考えられる。最近定年延長が進められているとはいえ、我が国企業の多くが、今なお実施している「55歳定年」は、就業者の7割を占める雇用者に対し職業生活の中断を強制しており、定年退職者にとって退職後の再就職は深刻な問題となっている。更に定年年齢が低いため、定年年齢と公的年金の支給開始年齢との間にずれがあることも高年齢者の就業問題を困難なものとしている。

第3に高年齢者の労働能力の向上が挙げられる。すなわち高年齢者の平均余命の大幅な伸びと体力の著しい向上は、労働可能な年齢を著しく高したが、更に技術革新の進展に伴う生産方法の変化も重筋労働の減少や作業行程の単純化を可能にし、高年齢者が就業できる分野を拡大している。

このほか、国民一般の労働に対する意欲が極めて強く、老後も身体の丈夫なうちは働きたいという国民が多いことも大きな特色である。

一方、高年齢者の就業には次のような問題点があり、我が国の高年齢者は一般に不完全就業の状態に置かれるおそれがあるといえよう。このため労働の意欲と能力を持つ高年齢者の労働力が十分発揮されず国民経済的にみても大きな損失となっている。

ア．就職難

我が国の労働力需給関係は全体としてはひっ迫基調にあるにもかかわらず、高年齢者については依然として求職者超過で、需給の状況を示す求人倍率を過去3年間（昭和46年～48年）についてみると全体では1.7倍であるのに対し、55～59歳層では0.5倍、60～64歳では0.3倍となっており、高年齢者の就職は、極めて困難な状況にある。

イ．労働条件の低下

高年齢者が再就職したとしてもその多くは短期雇用あるいは臨時雇用など雇用関係が不安定であり、また、賃金等の労働条件も他の年齢層に比較して著しく劣っている。例えば、製造業の生産労働者（男）についての賃金月額をみると、50～54歳で104.6千円であるのに対し、55～59歳では81.8千円、60～64歳では69.4千円と大幅に低下している（昭和48年、労働省調査）

ウ．労働内容

高年齢者の労働内容をみると補助的労働や単純

労働が多く、高年齢者の能力や経験が十分に生かされていない。

(2) 改善の方向

以上のような状況に対処して、今後高年齢者の就業対策を進めるに当たっては次のような方向を志向すべきであると考えられる。

第1は、高年齢者に対しても勤労の権利を保障するという観点に立つことである。

すなわち働く意思と能力を持つ高年齢者に対して、その適性と能力に応じた就業の場を確保することは、労働者の生涯の各段階における職業生活の安定を図るという面から強く要請されることである。それと同時に職業生活は高年齢者に対して心身の健康、生活の充実感更には社会の連帯を約束するものであり、高年齢者の主体性の維持を可能にし、老化を防ぐことに効果があることも重視されるべきであろう。

第2は、高年齢者の就業対策を効果的に進めるため、一定の年齢層に対し重点的に対策を講ずることである。

第1で指摘した勤労の権利の保障が重要であることは言うまでもないが現在の我が国の定年制や労働市場の状況、高年齢者の職業能力、社会的経済的環境等を考慮するならば、当面高年齢者の就業対策はおおむね65歳までの年齢層に重点を置くことが適当であろう。したがって、これより上の年齢層の就業については、「第7老後生活の充実」で述べるとおり、生活維持のための就業よりも社会活動に参加することを主眼とした就業を確保する方向で対処すべきであると考えられる。

第3は、高年齢者の労働力を積極的に評価することである。

今後我が国が高齢化社会へ移行するのに伴って労働力の高齢化が進むものと考えられるが、高年齢者は重筋労働に不向きであったり、新技術への適応力に欠ける面があるものの、一方、豊富な経験や知識を持っているので、高年齢者の労働能力が適正に評価され、これが活用されるよう事業主の理解を求めることが必要である。

第4は、年金制度等の社会保障施策との連携の強化による就業機会の確保である。

高年齢者が職業生活から引退した後は主として公的年金により生計を維持することになるが、我が国においては定年年齢と公的年金支給開始年齢との間

に長い空白期間があり、このことが国民の老後の生活を少なからず不安定なものとしている。このような空白期間を無くし、高年齢者が就業するか引退するかを自由に選択できるような環境の整備を図るためには、少なくとも60歳までは、定年延長等により高年齢者に就業の機会を確保することが何よりも重要である。

なお、60～65歳の高年齢者の就業の促進と生計維持を図るため、当面の課題として、在職老齢年金の支給制限の緩和等についての要望が強いので、これについて総合的な検討を行うことが必要であろう。

以上のような考え方にに基づき、今後の高年齢者の就業対策は、定年延長の促進、就業機会の拡大と雇用就業の促進及び職業相談、職業紹介等の強化、在職老齢年金の緩和等の施策を推進し、高年齢者の不完全就業の状況を無くすことに重点を置くべきであろう。

2. 定年延長の促進

(1) 定年延長の必要性

定年制は、個人の能力や意思に関係なく一律、強制的に企業から離職させるという制度であり、我が国特有の年功序列的な賃金体系や雇用慣行と結びついて経済社会に定着している。加えて定年年齢は、55歳が一般的であり、欧米諸国の労働者が職業生活から引退する年齢（おおむね65歳）に比べてかなり低い。

このため、定年退職者の大部分は、いったん定年退職した後も引退することなく再度就業しており、また就業していない者の大部分も就業を希望している状態であって、定年制は、高年齢者の生活に極めて深刻な影響を与えている。定年延長の積極的な推進をなおざりにして高年齢者の就業問題の解決は有り得ないといっても過言ではなからう。

(2) 定年延長の問題点

しかしながら定年延長については、次のようないくつかの問題点が指摘されているので、これらに対する適切な措置があわせて講じられることが必要である。

ア．年功的な賃金体系や雇用慣行を持つ企業では、人件費が増大するが、企業によってはその増大分に見合っただけ生産性や収益の伸びが期待できないこと。

イ．企業内での昇進や配置等人事管理に問題が生ず

るとともに定年延長の過程で一時的に人事の若返りが困難になるため企業における活力が減少すると考えられていること。

ウ．高年齢者を就業させるには生産設備、作業環境、能力の維持向上のための教育訓練等について特別の配慮が必要になること。

(3) 定年延長施策の強化

国は昭和48年に策定した雇用対策基本計画及び経済社会基本計画において、積極的に定年延長を行うこととし、両計画の計画期間中に60歳定年が一般化することを目標としている。もとより定年延長は本来労使の自主的な交渉により実施することが原則であるが、国においても定年延長が円滑に実施できるよう定年延長についての国民的合意を得ることに意を用いるとともに、当面次の施策を強力に推進すべきである。

ア．賃金体系や雇用管理に関する調査研究を充実することにより定年延長に必要な資料や情報を提供するとともに雇用管理等についての指導を行うこと。

イ．定年延長を行う中小企業の事業主に支給される現行の定年延長奨励金制度の改善を図ること。

3. 高年齢者の就業機会の拡大と就業の促進

(1) 就業促進のための特別措置

高年齢者に対する就業対策は現行の各種施策を踏まえつつ次の事項に重点を置いて改善強化すべきである。

ア．雇用率制度の充実

就職の困難な高年齢者に就業の場を確保するためには事業主に対し高年齢者雇用についての自主的な努力を要請するとともに具体的な努力目標を課す雇用率制度の活用が有効である。したがって現行の中高年齢者の雇用率制度の実効を高めるための措置を講ずべきである。

イ．就職援護措置の強化

高年齢者の再就職を容易にするためには適切な職業指導や職業訓練が必要であるが、これらの指導や訓練を受ける期間中の生活の安定を図るため職業転換給付金等の援護措置を強化すべきである。

ウ．雇用奨励措置の強化

高年齢者を雇用するためには、特別な教育訓練の実施、作業方法や職場環境の改善、福利厚生施

設の拡充等受け入れ体制を整備する必要があるが、これらは事業主に特別の負担をかけるので、このような負担を軽減するとともに高年齢者の賃金を保障するため次の措置を講ずべきである。

(ア)高年齢者を多数雇用する事業主に対する金融面の優遇措置

(イ)高年齢者を新たに常用雇用者として雇用する事業主に対する給付金制度の新設

なお、定年退職者等の高年齢者が自営業を開始する場合における開業資金の借入れを容易にする等の援助措置についても特別の配慮が払われなければならない。

エ．地域社会における就労の場の確保

高年齢者の有する技術、能力を活用するとともに、その能力に応じて地域社会の中で就労できる場を提供するため、老人福祉工場（老人福祉作業センター）の設置及び運営について助成措置を講ずることを検討すべきである。なお、さしあたりこの種福祉施設の効果的な運営を期するため少数のモデルを設け、パイロット事業を開始することが望まれる。

(2) 高年齢者の能力の開発向上

ア．職業訓練の充実

高年齢者の雇用就業を促進するためには高年齢者自身の職業能力の開発向上と職業への適応性の増大が重要である。

特に最近においては、技術革新等による職務内容の変化が急速に進んでいるので、高年齢者がこれらの変化に対応できるよう次の施策を推進し職業能力の開発向上を図る必要がある。

(ア) 公共職業訓練施設及び指導員の拡充

(イ) 高年齢者の特性に見合った訓練内容や訓練方法の開発

(ウ) 高年齢者向け訓練職種の拡充

イ．在職者に対する教育訓練の充実

中高年齢層に対し在職中のできるだけ早い時期から能力再開の機会を提供することは、高年齢者の就業対策として極めて効果的である。

したがって、事業主等の行う教育訓練を積極的に拡大することとし、国においても公共職業訓練施設による援助や、有給教育訓練休暇制度の普及促進等の施策の強化を図る必要がある。

4．高年齢者の職業相談、職業紹介等の強化

(1) 職業紹介体制の強化

高年齢者の就職を促進するためには、高年齢者の身体的条件、従前の職業経験等を考慮した、きめ細かい職業相談や職業紹介が行われることが極めて重要であるので、現在設置されている人材銀行や公共職業安定所の高年齢者相談コーナーの整備、増設を図るとともにこれらの業務に従事する専門の指導官や相談員の充実等職業安定機関の質量両面の強化を図る必要がある。

(2) 地方公共団体との連携の強化

一般に高年齢者の就職は住所の変更を伴う労働移動を好まない場合が多く、また高年齢者の就業の問題は地域住民としての福祉の問題と密接に関連している。地方公共団体においても老人福祉対策の一環として就労対策を講じているが、国においても今後更にこれらの施策に協力して高年齢者職業相談室の設置等高年齢者を対象とする職業相談及びこれに関連する生活相談等の施策を拡充することが望ましい。この場合、公共職業安定所においても地方公共団体のこれらの施策に対し、求人情報の提供、専門的職員の派遣、その他各種の措置を積極的に講ずべきである。

(3) 就業に関する研究の充実

高年齢者がその能力と適性にふさわしい職業に従事し得るようにするため、国は高年齢者の適職、能力の開発、職業指導、職業訓練、賃金等広く高年齢者の労働問題を解決するための方法について総合的かつ、体系的に研究開発を行う体制を整備するとともに、その研究成果が職業安定機関や企業等に広く活用される方策を講ずべきである。

(4) 高年齢労働者の福祉増進

高年齢労働者の職業生活を充実したものにするため、国等においては、高年齢者の能力開発のための職業講習の実施、職業情報の提供、健康保持及び文化、教養、娯楽等に関する便宜供与等を行う総合的な施設を設置すること等により、働く高年齢者の職業の安定と福祉の増進を図るべきである。

第3 年金の改善

1．現状と問題点

我が国公的年金制度の二大支柱である厚生年金保険及び国民年金の両制度は、昨年大幅な改善をみた。しかし、現行の年金制度には、昨年改善をもってしてもなお本来の所得保障機能が十分に発揮されていると

は必ずしもいいがたい面がある。我々はこの現状に安んずることなく、更に、制度の改善充実を図らねばならない。

問題点の第1は、我が国の年金制度の歴史が浅いため、現在の老人のうち拠出制の年金を受給する者は、近年増大する傾向にあるものの、いまだ少数で、これを補完するために設けられた老齢福祉年金の受給者が多数を占めていることである。また、拠出制の年金の中にも拠出期間が短い等のため、年金額の低いものが相当数ある。

第2に、物価水準や国民生活水準の向上に年金水準をどのように対応させていくかの問題である。昨年改正の際の構想によれば、改善後の年金水準を維持するため、物価上昇への対応策としては、自動スライド制の導入によって年金の実質価値を維持するとともに、賃金上昇等による生活水準向上への対応策としては、財政再計算期に合わせて制度の改善を行うこととされていたのであるが、昨年来の消費者物価の上昇があまりに急激であったことから物価上昇と年金の自動改定との間に時期のずれが生じることが問題とされるに至った。更に、昨年、本年に見られるように賃金の大幅上昇が引き続く場合において、国民の生活水準と年金額との間の格差が拡大することは問題である。

このほか、今後の受給者の急増に対応する年金財政の安定、積立金の運用、年金制度上の妻の取扱い、公的年金制度間の調整、従業員5人未満事業所への被用者年金制度の適用、といった問題も大きい。

2. 改善の方向

(1) 基本的な考え方

今後の年金政策の基本問題は、現在の年金水準を国民生活の向上等を勘案して、どのように改善し、給付と負担のバランスを考えながらその水準をどのように安定的に維持していくかであるが、その際には、次の2点に留意しつつ長期的計画的な立場から具体策を立てなければならない。

そこで、まず、給付面においては、年金給付の改善目標をどのように設定するかであるが、これについては、標準的な年金水準を賃金等との対比でどの程度とすべきか、年金水準の決定に最低限生活費の考え方を取り入れるかどうか、あるいは従前所得の一定割合とすべきかどうか、年金額には拠出額や拠出期間の差等を考慮するかどうか等の基本事項に関

し、十分な論議を行って、意見の対立をなるべく解消するように努めることである。そのためには、当局は、正確な知識と情報の提供に十分配慮しなければならない。

次に、負担面については、給付と負担の均衡に関する議論である。給付改善は耳に入りやすいのに反して、負担の増加には異論が生じやすいことから、負担問題はとかく回避されがちである。しかし、今後年金制度の成熟化とともに負担が増加するのは避けられないのであるから、給付内容の決定に当たっては、負担との関係を十分考慮すべきで、要すれば優先度の高い給付は何であるかを検討のうえ順次資金を充当してゆく姿勢の確立を迫られよう。

(2) 老齢福祉年金の改善

老齢福祉年金は、現在最も多数の老人に支給されている年金であり、この改善は現下の老人対策の急務である。

老齢福祉年金は、拠出制年金を経過的に補完する年金であって、全額国庫負担で支給される点で拠出制年金とは性格を異にすることは当然考慮に入れなければならないが、できるだけ生活保障的色彩を強めるべき段階に来ていることは、関係審議会の指摘するとおりである。また、老齢福祉年金についても物価の動向を考慮すべきである。したがって、とりあえず昭和50年度においては、すでに予定されている1万円について、再検討を行う必要がある。それとともに老齢福祉年金の額のあり方、年金と生活保護の性格の差異、私的扶養との関係などについても検討を加え、年金制度の体系の中で占める福祉年金の位置づけを明らかにし、昭和51年度以降の改善目標を設定すべきである。

(3) 厚生年金及び国民年金の改善

厚生年金保険及び拠出制の国民年金においては、多年の懸案であった物価自動スライド制が導入されたが、本年のような急激な物価上昇に対しては改定に時期的なずれが顕著になるとの批判が強い。したがって、このような場合は、本年度と同様のスライド時期の繰り上げ措置をルール化するとか、更には、事務処理体制を一層強化し、物価上昇が一定限度を超えたときは同一年度内に再繰り上げを講ずる等の弾力的な措置を採ることを検討してゆかなければならない。また、大幅な賃金上昇という最近の国民生活の動向にかんがみ、この際、次期再計算を繰り上げ実施して給付改善を行うこととし、すみやか

に検討作業を開始すべきである。また、この再計算の時期に当たっては、この提言で述べる年金制度の諸問題について実現可能なものから、その解決を図るべきである。

現行制度における主要問題については、次の方向で改善する必要がある。

第1に、スライドの方式としては、現在物価にスライドさせる方式がとられているが、賃金スライドの採用を求める意見も少なくないので、これについても検討する必要がある。そこで、スライドの方式に関する成案が得られるまでの間は、5年ごとの財政再計算に必ずしもこだわることなく給付改善を行うこととし、国民生活水準等の変動が一定範囲を越えた際には時期を繰り上げて改正を行う慣行を確立することが望ましい。

次に、現在の年金受給者の中には、標準的な年金を受給するものはまだ少数である。経過的な資格年数短縮措置を受けた多数の受給者はその年金額が一般的に低い。したがって、前回改正に引き続き、これら経過的年金の改善に一層努める必要がある。

第3に、在職老齢年金については、支給制限緩和の要望が強い。この点に関しては、年金財政への影響度、高齢者雇用対策の展望等を勘案して総合的な判断がなされるべきものとする。

(4) 農業者年金の改善

農業者年金は、今回、厚生年金等に準ずる制度改善がなされたが、今後の問題として、農業所得の推移に伴う農業者の保険料負担能力の実情並びに本制度の政策年金としての性格に照らし、公的年金諸制度との異同も考慮しつつ、給付水準の引き上げ等について更に検討すべきである。

(5) 年金における妻の取扱いの検討

老後生活の保障という年金の役割からいえば、被用者の妻も自分自身の年金を受給できることが望ましい。このような法制は一部の欧米諸国にみられ、我が国でも要望がある。現行制度では、自営業者は夫婦がそれぞれ国民年金の加入者となり、被用者の妻は希望により国民年金に任意加入できるという形をとっているが、更に進んで公的年金に強制加入させる等の問題は、公的年金制度の在り方全般にかかわってくる。したがって、妻の加給金や老齢の寡婦が受給する遺族年金を改善する問題も含め、妻の年金制度上の地位を確立すべく更に掘り下げた検討をする必要がある。

3. 年金財政の安定と将来の課題

高齢化社会の到来とともに、我が国では、年金受給者は今後急速に増加する上見込まれている。厚生年金保険を例にとると、現在は加入者10人に対し受給者0.4人であるが、昭和60年には10人に対し0.9人、70年には1.6人、80年には2.4人、90年には3.0人と急速に増加すると見込まれる。このため、今後の勤労世代の負担は、現在よりかなり重くならざるを得ない。

この事情は国民年金でも同様である。年金制度は、多数の受給者に対し長期間にわたって法定の年金を支給するシステムであるから、上の事情を踏まえて、その財政は長期の見通しのもとに健全性を保つよう考慮しなければならない。

厚生年金保険及び国民年金の二大制度は、給付額の上昇に対応し将来に向かって保険料を段階的に引き上げ、負担をなだらかに増加させる方式をとっており、制度の成熟段階においては、賦課方式に近い姿になるよう計画されている。この方式については、更に賦課方式への移行の時期を早めるべきだとの意見もあり、他方、この意見に対して賦課方式移行に伴って急激な負担増が避け難いとの意見もあった。これら年金財政の在り方に関する論議は、長期的な負担と給付とのバランスの展望を考慮しながら、制度の統合、福祉年金の性格、給付の算定基礎などを含めて広範な検討を加えるべき問題である。

これに関連して一言すれば、公的年金各制度間において加入者の年齢構成や新規加入者の推移など年金諸率の相違から財政基盤の強弱があることがいわれている。例えば、国民年金は、昭和48年の財政再計算によれば、必要な保険料が約2,600円であるのに対して、現に徴収する保険料は、49年1月から900円、50年1月から1,100円とされているなど厚生年金保険に比べ健全財政の維持に関してより困難な問題を抱えている。前言したように、負担の増加が避けられない以上、年金当局者は、それぞれの制度の将来財政計画の大筋を明らかにし、拠出者の理解と協力を得るよう努力すべきである。

4. 積立金の福祉への還元

現在、厚生年金保険及び国民年金の積立金は、全額資金運用部に預託され、財政投融资計画の重要な原資として活用されている。運用に当たっては、積立金は加入者の拠出した保険料の集積であることから、他の

政府資金と区分して国民生活の安定向上に資する分野に配分され、更にその一部は加入者の福祉増進に結びつく分野に運用されている。

年金資金の性格からいって、今後一層この分野に運用することが望ましい。特に、老人福祉に直接的に結びつく事業等に重点を置いて融資することなどは、最もこの資金の目的にかなうものであろう。また、運用方針について拠出者代表の意見を聞くなど拠出者の意向を運用に反映させる何らかの方途を検討すべきである。

5. 制度間の調整

我が国の公的年金制度は8つの制度に分立し、それぞれ固有の目的と沿革を有している。このため、給付内容や拠出水準にも相違があるので、制度の分立が加入者の利益を損わないようにし、また、制度間の相違が極端にならないように制度間の調整を段階的に進めていく必要がある。前者の例としては、現在老齢（退職）年金について設けられている通算措置を遺族年金等に及ぼすことが挙げられる。後者としては、厚生年金と共済年金、被用者年金と国民年金の間にある各種の差等（支給開始年齢、給付の算定方法、保険料率など）を調整し、合理化する必要がある。

また、この調整と並行して、複雑な各種公的年金制度を一般国民に親しみやすいものとするのが大切である。

6. 年金に関する啓蒙及びサービスの向上

年金制度の内容の充実を図ることとあわせて、年金制度に関する正しい知識の普及教育に努め、青少年期から国民が年金の仕組みを容易に理解できるようにしなければならない。また、受給者や加入者の相談に応ずるための窓口や相談員の増設に努め、更に今後の目標として、年金の受給資格を取得した者に対して年金官署等からその旨の通報サービスが行われるよう体制を整備すべきである。

7. 年金以外の所得保障

(1) 生活保護

現在、生活保護受給世帯の3割は高齢者世帯であるが、今後年金、医療保障、住宅対策等の充実に伴い、生活保護を受給しなければならない老人が減少することが期待される。しかし、特別の事情のため生活保護に依存する老人も少なからず予想されるの

で、これらの老人に対しては適切な運用上の配慮を行うべきである。

(2) 企業年金

事業主と従業員との協定により、公的年金とは別に企業年金を支給する制度は、欧米で広く普及しているが、早期に職業生活から引退を欲する人や公的年金に上積みして更に快適な老後生活を過ごそうとする人には有益な制度である。企業年金の設置、その内容等については専ら労使間の協議に委ねるべき問題であるが、国としては従業員の期待利益が損われることのないよう一定の基準を設け、税制上の配慮等によって誘導するのが適当である。

(3) 貯蓄

老後生活の安定を期するため、勤労年代のうちに財産形成に努めるのは望ましいことである。我が国では一般に国民の貯蓄率が高く、その理由としては老後の不時の出費に備えるためが多いといわれているが、今後公的年金が充実するに伴い、貯蓄を取り崩して老後の生活費に充てる必要は減少する一方、老後生活をより充実させるための貯蓄の比重が増大すると思われる。国としては物価上昇による減価の防止に力を注ぐほか、一定限度内で老後のための預金に対する利子率の引上げや預金利子に対する課税を減免するなどの優遇措置をとることが望ましい。

(4) 老人のための税の減免

所得保障施策には含まれないが、老人の生活意欲助長、老人扶養の負担軽減等の見地から、老年者年金特別控除や老人扶養控除など老人と老人を扶養する家族に対する各種の税法上の優遇措置について更に内容の改善に努めるべきである。また、老人の生活の安定のために、一定限度内で、老人の保有する生活資産にかかる固定資産税や高齢の配偶者に対する相続税の減免などの措置を考慮すべきであろう。

第4 保健医療対策

1. 老人の保健医療の特色と問題点

(1) 老人の健康問題の特色

老人の健康問題は、直接あるいは間接に老化に起因する。

まず、老化は、精神身体の機能の減退となって現われるが、このような機能の減退のなかにはそのまま疾病に結びつくものがある。また、抵抗力の減少により疾病にかかる機会が増大するとともに、回復も遅れる。国民健康調査によると、老人の有病率は

30%を越え、若年層の数倍にもものぼる。そして老人の疾病には、病因や症状が複合し、健康全般について注意を要するものが多い、経過が慢性で容易に治ゆに至らぬものが多い、看護や身の回りの世話のために特別に手数を必要とする程度が高い、などの特徴がみられる。

次に、多くの老人は稼得能力を減じているために医療費の負担能力が低いと考えられる。

上記の心身の機能の減退と稼得能力の減少は互いに関連している。身体の衰えによって職業生活から引退を余儀なくされ、それが更に心身の機能の減退を早めるという事例は数多い。

(2) 老人の保健医療の問題点

一部の地方公共団体による先導を受けて、昨年1月から老人医療費支給制度が国の制度として実現したことは、医療費の自己負担のために受療を制約されていた多数の老人にとっては大きな朗報であった。給付開始以来、本制度の利用者は増加し、昭和49年度の本制度による受療者は約470万人と見込まれている。一方、この制度の実現は、医療施設の利用状況や医療保険制度に大きな影響を及ぼすとともに、従来から老人の保健医療に内在していた問題を顕在化させあるいは新たな問題を提起した。

ア 一貫した健康管理体制の要請

老人医療費支給制度は老人の受給率を高め、疾病の治療は普及したが、老人の保健医療問題の解決は、疾病の予防から治療及びリハビリテーションに至る一貫した健康管理体制の整備によっけて初めて達成される。今後は、いわゆる包括医療を可能とする体制の整備が要請されよう。

なお、老人の保健医療問題は、老人の身体的、精神的特性に照らし、福祉の措置との関連について、十分な配慮が払われなければならない。

イ 医療需給の不均衡

老人患者とりわけ入院患者が増加したため、一般の入院に支障を生じるようになったという声が聞かれる。現時点ではこれを裏づける全国的な数値は出ていないが、公立病院の調査結果では、老人患者の割合が増加していることがうかがえる。

近年、医師、看護婦など医療従事者の不足が著しくなり、最近では看護力の不足による病床閉鎖がみられるようになってきているが、この状況下で老人患者が増加すれば、需給の不均衡は更に激しくなるおそれがある。

ウ 医療費保障の不徹底

老人医療費支給制度の対象となる老人が医療を受ける場合においても、入院時の室料差額や付添看護費等の患者負担の問題を生じている。老人には慢性長期の患者が多いので、このような費用負担は大きな苦痛であり、現状を改善するために、更にきめの細かい対処を必要としている。

エ 国民健康保険財政等への影響

老人医療費支給制度は、医療保険の自己負担分を公費で肩替りする制度であるために、制度創設による老人医療需要の顕在化 - 受診率の上昇は、医療保険の財政に影響を及ぼしている。そして、この影響の度合は、被用者保険に比べて国民健康保険に著しい。国民健康保険は、被用者保険の適用を受けない一般国民を対象とした制度で、わが国における老人の就業状況等から、もともと被保険者に老人が多く、老人医療による財政負担が必然的に大きくなるのであって、しかもこのような高齢化構造は今後ますます進行すると見込まれるので、財政の窮迫が心配される。

オ 受療機会の不均衡

老人医療費支給制度の受益の程度は、地域の医療供給体制の整備状況によって大きく左右され、過疎地に居住する老人は、この制度を十分に利用できない状態にある。このような地域差を解消するために有効な措置がとられなければならない。

カ 対象範囲拡大の要請

現行の老人医療費支給制度の対象者は70歳以上の老人及び65～69歳のねたきり老人となっているが、この年齢の引下げを求める声は強い。一部の地方公共団体では単独事業として実施しているところもある。

国として、これに踏みきるには、医療供給面の見通しを立てなければならないし、老人医療の医療保障体系における位置づけを明確にする必要がある。

2. 改善の方向

(1) 一貫した保健医療の必要

老人の健康を守るためには、先に指摘したとおり、ただ医療費を無料化することだけでは足りない。更に積極的な対応が必要である。すなわち、老人の特色からいって、老人に対する医療は、病気を治療することから進んで、心身の機能の減退を防

ぎ、病気の発生や悪化を防ぎ、回復を早めて日常生活に復帰させるいわゆる包括医療に向けられるべきである。つまり、健康管理の問題としてとらえなければならない。そのためには、毎年実施されている老人健康診査における診査内容の充実、診査結果に基づく保健指導の徹底及び老人の機能維持と減退防止を主体とした日常生活の機能回復訓練の充実、その他保健知識の普及、保健相談、栄養指導、適度の運動の普及などに一層力を注いで、老人が一日も長く健康な生活をすごすことのできるよう、努力する必要がある。

(2) 中年期からの健康の保持・増進

老人に対する保健医療の目標を上記のようにとらえるならば、老人になってからの健康を考えるだけでなしに、中年期から健康の保持を心がけることが大切である。中年期から自分の健康に注意して生活の節制を守り、均衡のとれた栄養の摂取、適度の休養と運動を行って健康の維持増進に努めることが老後の健康につながってくる。また、老人死亡の6割を占める脳血管疾患、がん、心臓疾患などのいわゆる成人病は、中年期から急激にり患率の高まる疾病であることから、中年期以後の保健対策の必要性が高いことは明らかである。

このため、中年期から成人病の予防及び治療の対策や栄養、運動などの健康増進対策を推進する必要がある。

(3) 医療費の保障

老人の医療保障は、国民全体の医療保障体系の中で考えなければならない。社会主義国や一部の西欧諸国においては、国民を対象とする医療サービスの形態をとっているが、我が国では医療保険を主とする一般の医療保障に加えて、老人に対する補足的な特別の制度を設けている。そこで、現行制度を基に次の方向で改善を加え、発展させて行くのが国民の理解と支持を得られる道であろう。

ア 負担の公正に立脚した制度の安定

前記のとおり、医療保険制度により老人医療費支給制度から受ける財政面の影響が異なっており、ひいてはこれが医療保険制度間の負担の不公平を招くことともなりかねないので、現行のような応急的な財源措置にとどまらず、長期的な見地からこれを是正するため強力な措置を講ずることによって制度の安定を図る必要がある。

イ 対象範囲の拡大

対象となる老人の年齢を引き下げることが国民の強い要望であるので一般国民を対象としている医療保険の給付改善と関連させて検討し、前進を図るべきである。ただ、医療保障の改善は医療供給の拡大と平行して推進しなければ医療施設の側に支障を生ずるおそれが強いので、前提条件の整備に努めなければならない。

(4) 保健医療供給体制

保健医療供給体制は、(1)で述べたような老人の医療需要に適合する一貫した保健医療サービスの提供を保障するものでなければならない。

老人医療に関する改善方向としては、次の諸事項を挙げることができる。

ア 保健医療施設の整備と機能の充実

(ア) 病院、診療所

人口の高齢化や成人病の増加等により、病院、診療所における老人患者はますます増加すると思われるので、これに対応して老人に対する医療供給体制の整備計画を策定し、推進しなければならない。

病院等の診療機能は、進歩する医学医術を取り入れて一段と高め、とりわけがん心臓病等の診療技術や脳卒中等のためのメディカル・リハビリテーション機能の充実を図ることとする。限られた医療資源の効率的活用のためには、医療施設間の機能分担と連携が可能となるようなシステム作りに努める必要がある。

(イ) 長期療養施設

長期、慢性にわたる老人患者で入院治療を要する患者の治療のためには、療養所のような形での病床、あるいは慢性リハビリテーション施設の確保について検討する必要がある。

また、医学的管理、機能の回復や減退防止のための訓練、看護を主体とする医療と福祉との接点となる施設について早急に、具体策を検討する必要があるが、さしあたり老人ホームの医療面の改善と病院及び老人ホームの連携を図ることとする。

(ウ) 保健施設

保健教育、栄養指導、保健指導などのサービスを身近な場所で受けることができるようにしなければならない。このための施設としては、保健所問題懇談会の基調報告にいう地区保健センターを建設するなど保健所機能の発展を

期するが、さしあたっては、現に多くの老人によって利用されている老人福祉センターを活用し、保健相談などの機会を増やすのが適当である。

イ 保健医療従事者の確保

医療供給の最大の陸路となっている医師、保健婦、看護婦、リハビリテーション関係技術者等の、医療従事者の養成確保対策を強力に推進しなければならない。

ウ コミュニティ・ケアの推進

医療を必要とする老人は、なるべく家庭においてもケアを受けられるようにするのが望ましい。リハビリテーション機能の充実もこの考え方に沿うものであるが、更に次の方向に進むべきである。

なお、家庭において治療保護を受けることに伴って、家庭に多大の負担がかかる場合においては、その労苦に報いるための例えば介護手当制度など福祉的措置が検討されてしかるべきであろう。

(ア) 在宅ケア

家庭にいる老人、特にねたきり老人に対しては、保健婦等による訪問看護、訪問機能回復訓練、訪問保健指導などを充実するとともに、これらを家庭奉仕事業や医療社会事業などの福祉サービスと結びつける配慮が必要である。

(イ) 通所によるケア

保健所などによる一般的な保健サービスのほか、老人福祉センター等における在宅老人のための機能回復訓練を充実させる。更に、通所によって医療と看護を受けられるような施設（たとえばデイ・ケア・センター）の設置についても検討する必要がある。

(5) 研究体制の確立と保健医療従事者の資質の向上

老化現象の解明など基礎医学分野の研究を強化する。また、脳血管疾患、がん、心臓疾患など老人に関係深い疾患の診断治療技術や機能の減退防止と回復についての研究、あるいは補装具の開発等、老人医療に関する研究開発を早急に進めるべきである。

このため、国においても老人問題に関する研究所を設置して上記の研究開発を推進するとともに医師のほか保健婦、看護婦、栄養士等の技術職員を対象に、老人保健、リハビリテーションなどについて専門的な研修を強化する必要がある。さらに大学医学

部等における老人医学の研究を推進するとともに、地方の中核となる国公立病院等に専門の研究機能を持たせることを検討すべきである。

第5 要援護老人対策

1. 現状と基本的な考え方

老人対策の緊急課題の1つは、自立して生活を営むことができないか、あるいは著しく困難なため、他からの援助を必要とする老人に対する適切な援護を行うことである。

近年の寿命の延長に伴う後期高齢者の増大や疾病量の増大に加え、家族の扶養機能と意識の変化などによって、このような要援護老人がますます増加することが予想される場所である。もとより、これに対する援護は社会全体の責任であるが、とりわけ公共の援助は重要である。しかしながらこの援護の実態をみると、なお立ち遅れがみられ、緊急の改善が必要である。

ところで、この援護を考える場合、収容援護、在宅援護の2つの方法が考えられるが、この両者は相互に補完しあう関係にある。しかし今までの援護の状況を見ると、主として老人ホーム等への収容援護に重点が置かれ、在宅援護については、近年ようやく、その充実への努力がはじめられたにすぎない。しかしながら老人の希望に加え、老人のプライバシーを守り、その自主性を可能なかぎり発揮させるには、居宅における処遇を強化することが求められている。近年、欧米諸国において居宅処遇を原則として、コミュニティ・ケアの考え方がしだいに普及してきたのは、このような理由に基づくものである。もともとコミュニティ・ケアというのは、老人の保護に加えて、その能力の一層の維持発展を図るために、施設における処遇のみでなく、居宅における援護を更に強化することである。老人ホームにおける機能回復訓練の強化や、老人ホームの地域への開放といった動きや、更に施設に入所させないで、居宅で治療、訓練を受けられるような施設・サービスの整備・充実が求められたのは、このような考え方に基づくものである。以上の動向を踏まえつつ、今後は居宅処遇をより重視し、あわせてコミュニティ・ケアの観点に立つ施策を強化することが望まれる。

2. 改善の方向

(1) 老人ホーム等の整備

ア 上記の居宅処遇を重視、あわせてコミュニティ・ケアの進展を図るにしても、老人ホーム等の整備とその機能を高度化せしめる努力は怠られてよいものではない。この場合、老人ホームは、単に要援護老人を収容保護するものではなく、老人の心身の状態に応じて治療、リハビリテーション、社会復帰を図る機能をあわせもつ必要がある。その意味から、中央社会福祉審議会の答申に基づき、かなりの介護を必要とする老人のためのホーム（現在の養護老人ホーム）、濃厚なる介護を必要とする老人のためのホーム（特別養護老人ホーム）等の、老人ホームの増設を進めると同時に、特に、次のような施設については、医療機関等との関係を充分考慮に入れて早急に検討を行わなければならない。

- (ア) 医学的管理と看護を中心としたケアを行う老人施設
- (イ) 病院から居宅に移行するためのケアを行う中間施設
- (ウ) 居宅老人あるいは老人居住施設にいる老人が通所の形で利用できるケア施設
- (エ) 精神障害及び老人性痴呆の著しく進んだ老人のための施設

なお、軽度の援助（安全確保、洗濯、場合によっては給食など）で足りる老人については、住宅対策との関連で、老人居住施設を考えるべきで、住宅に近い居住性の高い老人ホーム（現在の軽費老人ホームに対応する）等を提供することが必要であるし、この他現在より規模の小さい老人ホームを町なかに数多く造ることも一つの行き方であり、更に一歩進んでケアつき老人下宿に近いタイプの施設も試験的に設置することも検討された。また、現行の有料老人ホームについては、老人ホーム、老人居住施設の体系の中で位置づけ、その建設の促進を図る必要がある。

イ 老人ホームの整備については、今後とも計画的に進めることが重要である。このために、現行（昭和46年を初年度とする）の社会福祉施設緊急整備5カ年計画の進捗状況を勘案し、第2次5カ年計画を早急に樹立すべきである。この際老人ホーム等の整備については、単に、老人ホームの不足状態を解消するというだけでなく、新しい老人ホームの体系に基づく、新しいホーム、施設等をモデル的に建設するとか、老人ホームの構造設

備、規模等についての改善策を明示することが望ましい。

ウ この他、老人ホームの運営については年金等の改善による老人の所得の増加が予想される中で、従来の生活困難を理由とする老人ホームの入所者はしだいに減少し、老人ホームは生活の援護から手厚いケアを行なうための施設に移行することも考えられる。このような動向を踏まえて、設備あるいは運営の基準についての改善を行うと同時にホームの利用料の負担等についても、国民の意向に基づき再検討することも考えられよう。またホームの運営についても可能なかぎり、入所老人の意向を反映させ、高い水準の処遇が得られるよう配慮されなければならない。

なお、今後の老人ホームの設置、運営に当たって最大の隘路となるのは、老人ホーム職員の確保であると思われる。単に生計維持の手段として老人ホームに勤務するというのではなく、モラルの高い、知識と経験に富んだ各種の職員を多数確保していくために、格別の努力が望まれる。この対応策については、別項で再度述べることにしたい。

(2) 在宅福祉サービスの拡充

ア 社会の援助を必要としている老人であっても、適切な施設、サービスが地域社会に整備されていれば老人ホーム等に入所しなくてすむ例が多い。事実今日においても要援護老人のうち施設入所者より在宅のまま援護を受ける老人の数ははるかに多くみられる。しかしこのような老人のための在宅福祉サービスは近年ようやく普及の段階に入ったばかりであり、その充実強化は今日特に急がなければならない。

この種のサービスは西欧諸国においては古くから発達し、その種類も多彩であるが、今後の対策の充実・強化に当たっては、これらの例も参考にしながら我が国に適合した在り方が追求される必要がある。

例えば西欧諸国のこの種のサービスは当初民間団体が開始し、地方公共団体がこれを援助する形で発展してきているが、我が国では民間団体の活動は弱体であるため地方公共団体主導の形をとっている。我が国においても最近地方自治体（特に市町村）がこの種のサービスに取り組みはじめている点は評価すべきで、これを基盤に一層の充実

が期待される。今後は、この基盤の上に立って、地域社会における住民福祉活動の一環としてより多様なサービスが展開され、市町村がこれを援助するとともに必要に応じその一部を実施してゆることが望ましく、国は市町村を誘導する役割を果たすべきである。

また在宅福祉サービスの多くは、従来、家族の果たしていた援助機能を社会化化したものであるが、在宅福祉サービスの充実、家族の維持している老人の援助機能を損うものであってはならず、この機能を強化するように配慮される必要があろう。

イ 在宅福祉サービスの内容は、社会的に援助を必要とする老人のニードの種類や程度、期間などによってまちまちであるが、これらのサービスは狭い意味の要援護老人ばかりでなく、一般の老人をも対象にした趣味、文化教養、老後生活の充実等にもつながるような幅広いものであることが望ましい。

ところで、わが国では、ねたきり老人、ひとり暮らし老人などの要援護老人に対して、家庭奉仕事業、日常生活用具の貸与・支給、介護人の派遣、緊急通報装置等があり、また、一部で行われているものとしては、巡回入浴車、給食サービス、電話相談、友愛訪問などがある。西欧諸国で実施されているものとしては、そのほか夜間看護、給食クラブ、洗濯サービス、外出付添（付添、自動車提供）、買物、散歩付添、アイロンかけ、家の修理、室内装飾、手紙代筆、読書その他多彩で生活のあらゆる分野に及んでいる。このように我が国の在宅福祉サービスの歴史が浅いこともあって種類も限定され、普及度も低い、この面の充実に力を注ぐべきである。

なかんずく放置されたままのねたきり老人を解消するために家庭奉仕員の大幅な増員が早急に必要である。この場合、現在採られている所得制限を緩和し、派遣対象者の拡大を図るべきである。また、ねたきり老人に対しては、その多くがなんらかの疾病を持ち、治療、看護、リハビリテーション等を必要としている実情にかんがみ、医師の派遣、リハビリテーション・ワーカーの訪問指導、保健婦による訪問看護等の体制を強化し、家庭奉仕員、ソーシャル・ワーカーの介護、相談、指導等と結びつけたコミュニティ・ケアの実施を

パイロット的に行い、その成果を広げる努力も必要となろう。

なお、現在、ねたきり老人の大部分は家庭内で家族の世話を受けている実情にかんがみ、これらの家族の負担の軽減を図るためには家庭奉仕員の大幅増員が中心策となろうが、このほか一時入所できる措置や家族の労苦に報いるとともに、扶養に伴う経済的負担を軽減するための福祉的措置、例えば介護手当の支給等が検討されてしかるべきであろう。

(3) 地域社会における住民福祉活動の拡充強化

ア 前記のような多彩な在宅福祉サービスが幅広く展開されるためには、単に行政当局がその実施を図るという考え方だけでは限界に突き当たるほかになく、ボランティアを含む地域住民の福祉活動に依拠しなければならない。いうまでもなく、このことは行政（公）が果たすべき責任をあいまいにして、それをこれら住民の福祉活動に転嫁するものであってはならない。

行政（公）は上記の多様な在宅福祉サービスの一部を実施するほかに、地域住民の生活向上と要援護老人の福祉を図るために、必要な基礎条件の整備あるいは住民の意向にしたがい最低水準の確保に当たらなければならない。

しかし、それにもかかわらず上記の諸サービスのうち、行政（公）になじまないものとか、行政（公）が行うことが不適当な活動等もあり、その意味では、行政はこれら住民福祉活動の発展に可能なかぎりの援助を行う必要がある。

なお、これらの援助についてはできるだけ住民の自主性を尊重し個々の活動に対して直接に行うというよりは、住民が自ら福祉活動を行うために組織した団体の組織（例えば社会福祉協議会その他）に対して行うなどの配慮も必要となろう。

イ 老人に対する住民福祉活動を推進するためには、地域ごとにその核となるべき施設が必要になる。このようなものとして、老人福祉センター、老人憩いの家等の役割が重要になる。老人福祉センターはその機能として生活相談、健康相談、就労等の指導、機能回復訓練、レクリエーションの実施、老人クラブ活動の援助等、多くのものが挙げられるが、地域住民の福祉活動の中核施設として、老人に対する各種の公私在宅福祉サービスの連絡調整を行う役割が与えられることも検討すべ

きである。したがって、その設置については、全市町村に少くとも1カ所をめどとし、公による融資等の枠を拡大すべきである。また、その施設、設備、運営等については、画一性を排し、地域住民の自主性を尊重し、特色ある事業（例えば給食サービス、電話相談など）の実施に創意工夫を凝らすことが望ましい。

なお、老人憩いの家については、老人が自ら利用し、その福祉を高める施設として、その増設について補助金等の対象とするなど格段の援助が望まれる。

ウ 住民の福祉活動のうち、特にその活動が期待されるものにボランティア活動がある。この活動は我が国においては民生委員活動、各種相談員括軌などの例はみられるが、真の意味での住民の自発的・自主的なボランティア組織は未だ弱体であり、その組織化も遅れている。このため民生委員活動等の在り方を再検討するとともに、ボランティア活動の振興を図るために、国、地方自治体も努力すべきであるが、とりわけ、この推進母体となるべき社会福祉協議会の責任は大きい。民間団体を中心に、ボランティアの養成・確保と地域住民の協力を得るための効果的な方策（情報の収集、提供、連絡調査、研修など）を研究し、実施に移すよう期待したい。

(4) 各種相談機関の整備

老人のための健康、生活、その他各種の問題について気軽に相談できる場所と機関を設けることは重要である。このために地域に密着した老人福祉センターや民生委員による心配ごと相談所などの充実が必要であろう。この他福祉事務所、保健所、市町村などの関係機関における相談機能の充実も欠かすことはできない。特に、福祉事務所については、老人福祉指導主事、ケース・ワーカーなどのほか、適性ある老人相談員の設置などについても検討すべきであり、更にこれらの人々のための研修、教育等も必要となろう。

このほか、特に、ひとり暮らし老人、ねたきり老人などについては、訪問相談の機会を増やしていくことも必要とされる。

第6 住宅・生活環境の整備

住宅の確保

1. 現状と基本的な考え方

老後生活の安定と福祉にとって、住宅の確保は格別に重要な意義をもつ。住宅は単に生活の場というだけでなく、老人を含む国民全体の家族の在り方、扶養関係等にも深い係わりを持ったためである。

老人のための住宅政策は、基本的には国民のライフサイクルの各段階によって適切な住宅の確保を保障するという住宅政策の一環として位置づけられなければならないものである。しかし、老人は老化に伴い心身機能の衰えや、現役労働からの離脱等により、その生活空間が縮小し、住宅で過ごす時間が増大することなどにより、住宅の持つ意義は他の年齢階層よりも大きい。その意味で老人に対する住宅対策は適切な規模・設備を持つ「住い」の提供を如何に図るかというだけでなく、居宅における老後生活を豊かにするための各種サービスを含む生活環境の整備の問題と密接な関連性をもって検討されなければならない。

ところで、現在までの老人のための住宅対策の沿革をみると、老人世帯向公営住宅の建設が昭和39年度から始まり、その後47年度に至って住宅金融公庫による老人同居割増し貸付け制度の新設とともに日本住宅公団における4DK住宅及びペア住宅の建設が開始され、また公営住宅においてもペア住宅及び老人向住宅設備を国庫補助対象とするなど、当初の老人世帯に対する対策から、広く老人同居世帯を含めたものへと対策を拡大するとともに、直接供給だけでなく間接供給（民間への助成）もあわせて行うなど、ごく最近になってようやく本格的な取り組みをみせるに至っている。しかし老人のための住宅対策は必ずしも十分なものとはいえず、今後更に次のような方向で進められる必要がある。

ア 老人に対する住宅対策は、老人とその家族の同居・別居の動向や、国民の老人扶養に関する意識などを適切に把握することにより、老人とその家族の望む住宅が確保されるように努めること。

イ 特に公的住宅については、国民の老後を含むライフサイクルの各段階における適切な住宅が確保されるよう規模・型式等の一層の多様化を進め、選択の範囲を拡大すべきこと。

ウ 老人世帯、老人同居世帯の負担能力を考慮して、

特段の措置を講ずること。

エ なお、今後の年金の改善、所得上昇等に伴い、居住性の高い有料老人ホーム等への入所希望者が増加することも予想されるので、これらの建設に当たっては各種サービスを含む生活環境の整備を図ること。なお、有料老人ホームの建設に当たっては、財政投資の対象とするなどこれの助長措置を検討する必要がある。

オ 老人に対するこれらの施策とあわせて、国民が青壮年期のうちに適切な水準の住宅の確保を容易ならしめる環境を作り出すことが、老後の住宅問題に大いに役立つことになる。このために勤労者財産形成制度の充実等による持ち家促進策の強力な推進が必要である。

2. 改善の方向

(1) 公的住宅の建設

現在、地方公共団体、日本住宅公団等が進めている老人を対象とした住宅政策を今後とも拡充・強化するため規模・型式・設備等について国民の生活と意識の変化に対応できるようにするとともに次の諸点について格別の留意を払う必要がある。

ア 個々の老人世帯向住宅、老人同居世帯向住宅等の建設等にとどまらず、特に一定規模以上の住宅団地については、同居世帯向住宅、ペア住宅、セット入居、老人世帯向住宅等の同居型、近傍住宅型から老人世帯向けまでの多様性に富んだ住宅の組み合わせが提供され、老人とその家族がそれぞれの意向に応じて入居できるようにして、設計及び入居選考等が行われること。

イ 老人の身体的特性に適した住宅の構造については、近年研究が進められ、一部公的住宅においても導入がみられているが、今後ともこの研究の推進と導入に一段の努力を行うこと。

ウ 公的賃貸住宅については、地価の高騰、建設費の値上り等により、家賃の上昇がみられているが、これらの住宅を必要とする老人世帯・老人同居世帯等の負担能力を越え、入居が困難になることも予想される。したがってこれらの老人世帯及び老人同居世帯向住宅については建築費補助等の拡充、家賃補助制度の導入等によって家賃負担を軽減する必要がある。

(2) 民間住宅の助成・誘導

住宅の供給については、公的責任において行う一

方、民間の果たす役割の重要性を看過するわけにはいかない。今まで民間住宅建設への助成措置として住宅金融公庫による老人同居割増し貸付、年金還元融資及び地方自治体による老人居室整備資金貸付等が行われているが、今後はこれらの制度の拡充・強化をはかるとともに、勤労者財産形成等によって、国民が青壮年期に自己の住宅の確保ができるよう持ち家促進策を強力におし進め、また、国、地方自治体は、老人向けの民間住宅の建設を誘導する必要がある。なお、これとあわせて特に次の諸点に格別の配慮を払う必要がある。

ア 老人の身体的特性及び老人と家族との関係等からみた老人の住生活にふさわしい住宅についての研究を進め、老人世帯、老人同居世帯向け住宅についての標準的設計案を作り、住宅建設についての指針を与えること。

イ 老人世帯、老人同居世帯用の民間住宅の助成・誘導を図るために税制上の優遇措置を検討すること。例えば、住宅に対する固定資産税・不動産取得税軽減等。

ウ 民間賃貸住宅における老人世帯・老人同居世帯住宅の家賃負担を軽減するため家賃補助制度の導入等について検討する必要がある。

生活環境の整備

1. 基本的な考え方

豊かな老後生活を保障するためには、各種の福祉施設や住宅が整備されるだけでは十分でない。老人がより充実した生活時間を過ごし、かつ積極的に行動するための場が確保されることが必要である。このために就労、社会参加、余暇活動等を行うことのできる施設、場が提供されることが必要であり、更により一般的には、心身機能の衰えにより生活空間が縮小しがちな老人たちが、積極的に行動できるように地域環境が整備されている必要がある。合理主義と効率中心の現状の都市環境、施設等の在り方は、ややもすると心身機能の衰え、障害をもつ老人、その他の人びとにとって適格的とはいえない。このために、これらの生活環境・施設の在り方を再検討し、近い将来に予想される高齢化社会にふさわしい生活環境の在り方が追求される必要がある。

2. 改善の方向

(1) 都市施設等への配慮

既存の都市環境のもとにあつては、条件が許すかぎり、道路、交通手段、公共施設その他の面で、老人の能力に合い、かつ老人たちが積極的に利用できるような改善を図る必要がある。このため次の諸点についての改善が望まれる。

交通施設の構造と運営については、心身機能の衰えはじめた老人たちにとって安全でかつ便利な利用が可能となるような措置を講ずること。例えば歩車道の分離の徹底、車道の段差の切り下げ、跨道橋等については可能なかぎり低勾配のスロープにするとか、交通標識の点滅等についても配慮を行う。なお、この他快適な交通が確保されるためには、植樹帯等の施設を設けるなど道路構造の改善、バス、鉄道等の交通機関、駅などについても低床の車両、専用車両、専用座席の配置など今後とも更に適切な構造、運営についての研究が必要であろう。

(2) 都市再開発等における配慮

都市の再開発、新しい市街地の建設に当たっては、地区内の老人に対して決適な生活環境を提供することが特に重要となる。再開発の実施地域においては、従前の居住形態の継続は困難であるが、特に老人にとっては極端な居住環境の変化が好ましくないため計画及び事業実施の各段階において格別の配慮を行う必要がある。この他再開発・開発地域においては、公園等のオープンスペースを十分に確保し、快適な生活環境を作り出すとともに、福祉施設等の整備の必要がある地域については老人の利用が可能な医療施設、福祉施設等の整備が図られる必要がある。

(3) 老人ニュータウン

老人の居住を中心とする老人の町、老人ニュータウン等の計画が民間デベロッパーを中心に検討されている。この計画は、モデル老人福祉施設群を中心とするものから、老人住宅を中心に必要な福祉施設を配置するなど、いろいろの内容を持っている。これらの計画・構想については老人の多様な欲求に応え、老人たちが安全、快適でかつ便利にこれらの施設・環境を利用するという点で評価すべきものがあるが、他方、人口構成が一方に偏るとか、老人群と他の世代との分離を促進するとかの批判もある。このためにこれらの計画・構想については、国民の意識の動向を十分考慮しつつ、慎重に検討した上で、その対策を考える必要がある。

第7 老後生活の充実

1. 現状と基本的な考え方

一般の老人が経験と知識を生かし、長くなった老後期間を生き生きと充実感を持って過ごすことは、老人の切実な願望であるのみでなく、社会にとっても有意義なことである。しかしながら現在多くの老人の老後生活にはいろいろの不安や社会から疎外されている状況がみられ、中には孤独や不安のために自らの命を絶つ老人もないわけではない。高齢化社会への移行、平均寿命の著しい伸長が見られる現在、一般の老人の老後生活を充実させることが、要援護老人に対して、施設・サービスを提供することと並んで、ますます重要なものになっている。

もとより老後生活の充実は、本来、主観的、内面的なものであり、外からお仕着せに与えられるものではない。老人自らの努力によるべきものであり、更に長期的には青壮年期からの教養、趣味、娯楽、信条等に関する準備が不可欠である。しかし、これと同時に老人が生活を豊かにするための条件や環境その他の外的条件の整備も忘れられてはならない。その意味では今後の老人対策は、このような外的条件の整備により老後生活を充実させるための努力が必要である。このため単に老人福祉の面からのみでなく、教育、文化、労働、住宅、生活環境等幅広い施策の協力が要請される。

2. 改善の方向

(1) 社会参加の推進

他の年齢層に劣らず、老人もまた社会活動にできるだけ参加し、社会との接触、交流を保つことが大切である。労働や社会奉仕活動は、老人に有用感と社会連帯感を与え、老後生活を充実させる上でこれほど効果的なものはないといえよう。

ア 生きがいとしての就労の促進

労働の意欲と能力のある者に対して労働の権利が保障されるのと同様に、一定の年齢に達した老人には、就労しなくても生活ができる、いわば、「休息の権利」が保障されなければならない。しかし、老齢になってもなお労働の意欲と能力を残している者に対しては、その能力に適合した就労の場が提供されることが望ましい。このことについては別項（第2，高齢者の就業対策）において既に主張したところであるが、おおむね65歳以

上の老人を対象として実施されている老人就労あつせん事業（無料職業紹介所）の一層の拡充が図られなければならない。また、この事業のより効率的な展開を期するためには、公共職業安定所その他関係機関との情報交換、相互連けいを強化する必要がある。

更に高齢者の多い農村地域にあつては、農家高齢者創作活動施設等の増設等の措置を強化することにより、農家高齢者の老後生活の安定と充実を図る必要がある。

イ 老人ボランティア活動の推進

老人の持つ豊富な経験と知識を生かし、地域社会に対する社会奉仕活動（ボランティア活動）を行うことは、老人の生きがいを高めるとともに、地域社会の福祉の向上にも寄与するところが少なくない。加えてボランティア活動が社会に定着していない我が国にあつては、この種の活動は極めて有意義なことである。自然環境保全のための諸活動、ひとり暮らし老人やねたきり老人に対する友愛訪問や各種の相談活動などは、老後のボランティア活動として最も適当である。このために、奉仕銀行の拡充や老人ボランティア活動の組織化、これらの活動に対する関係行政機関の援助等を強めることにより、この活動の一層の充実を期待したい。

(2) 余暇の有効活用

労働から解放された老後生活は余暇の時代ともいわれ、老人にとって余暇のもつ意味はとりわけ大きい。しかし、現実の老人をみると健康や経済的な制約のため、あるいはまた勤勉力行型の社会の中で生活してきたという経緯もあつて、老人の余暇活動の能力は極めて低い。加えて、現在の余暇環境が一般に商業レジャー主導の、かつ若年者中心のものであるため老人の多くは余暇施設の利用からも疎外されがちで、余暇享受条件は他の年齢層に比して著しく劣っている。このような状況に照らし施設、情報、財政等の面で老人のための余暇環境を早急に整備し、老人の余暇活動を質及び量の両面で充実させることが強く要請される。

ア 余暇活動の内容

労働に拘束されることの少ない老後の余暇にあつては、労働の疲労からの回復や精神的緊張からの解放等の機能よりも余暇活動によって人生の意義を感じとることができるような価値創造、自己

実現の機能が重視されるべきである。したがつて、余暇活動の内容も「知識や情報を得ることによって視野を広める」、「創造し又は未知のものに触れることによって人間性を高める」、「人との円満な交流により親ぼくを深める」等いわゆる老年開発につながるものであることが望ましい。

イ 余暇環境の整備

近年老人のための余暇施設として、老人福祉センター、老人憩いの家、老人休養ホーム等の計画的な整備が進んでいる。しかし、現状は施設の絶対数が少なく、老人の需要の一部を充足しているにすぎない。したがつて、これらの増設が強く要請されるとともに、老人の余暇活動の特色である時間多消費型レクリエーションに適合する各種の施設が関係者の理解を得て老人の利用に提供されることが望まれる。

なお、老人の余暇施設は、安全な利用が確保されていること。無料又は低額な料金で利用できるものであること。安心して気軽に利用できるものであること等が最低限必要な条件である。

次に、施設の整備と並んで余暇活動の指導者の確保が急務であることはいうまでもない。近年、老人クラブ活動の指導者の養成と研修が計画的に実施されていることは喜ばしいが、この充実とともに、老人クラブ以外の分野の指導者についても同様の配慮がなされるべきである。

(3) 高齢者の教育

高齢者の教育は、高齢に伴い心身に変化の生じている高齢者が自ら老年期にふさわしい社会的能力を養い、できるだけ長く自立的な生活を続け、生きがいのある生涯を全うすることを主たる目的として、広く実施されるべきである。

また、高齢者の教育を振興し、普及させるためには、何よりも高齢者を理解し、敬愛する風土の形成が前提となるが、このことについては別項（第8 老人問題についての理解と啓発）において述べる。

ア 教育の内容及び方法

老人に対する教育の内容は、文化教養に関するもの、レクリエーション活動に関するもの、保健衛生に関するもの、再就職等就労に関するもの、時事問題の解説等現在の社会の理解に役立つもの、社会奉仕活動に関するもの等が主なものとなる。

なお、高齢者は、所得、職業、健康状態、年

年齢、性別等により個人差が大きく、各人の要求も区々であるので、教育の内容についても、きめ細かい配慮が必要である。

次に、高齢者の教育の方法であるが、一般に高齢者は、消極的、閉鎖的であるので、つとめて実習、見学、討議、社会参加等の方法を取り入れるとともに、高齢者の自主的、積極的な意欲を助長することにより学習効果をあげることができよう。

なお、高齢者に対する教育関係の施策としては、市町村の行う高齢者教室等のほか、老人クラブの行う教養文化活動、農家高齢者の生活改善普及事業、高齢者に対する職業訓練等があるが、これら教育的活動の一層の充実のためには相互間の連絡調整が必要であろう。

イ 教育条件の整備

高齢者の教育を振興するためには、教育の場の提供、確保、指導者の養成、確保、教育の内容及び方法に関する研究と資料の収集が必要である。

まず、施設としては、現在、高齢者教室等には公民館が最も多く利用されているが、今後は、小学校、中学校、高等学校のみならず大学が手軽に利用できるよう配慮すべきであろう。

個人の学習の場でもある博物館、図書館についても、休養場所の増設など高齢者の利用し易い条件整備を配慮することが望まれる。また、すべての高齢者に社会教育の機会を効果的に提供するものとして、テレビによる高齢者教育番組の放送は、意義が大きいであろう。

指導者としては、講師や助言者の確保、オルガナイザーあるいは仲介的役割を果たす施設の職員の養成、民間指導者の育成が必要である。高齢者の教育の内容は、今後更に多様化し、高度化することが予想され、それに伴って指導者の増加と資質の向上が要請されることとなるので、指導者の養成、確保、研修については特に意を用いなければならない。

また、現在は、高齢者教育の歴史が浅いため、教育の内容及び方法に関する研究及び資料の収集が不十分であるので、この面での遅れを取り戻すよう努力すべきである。

(4) 老人スポーツの普及

老後生活においてスポーツを楽しむためには青少

年の頃から絶えずスポーツに馴れ親しんでおくことが望ましいが、現在の老人はスポーツが今ほど普及していない時代に成長した人達であり、スポーツとのかかわりあい一般に少ない。しかしながら各人が各人の体力に応じてスポーツを行うことは、心身の健康の保持増進に有効であり、その効果は過去においてスポーツと無縁であった老人についても同様である。

このため、老人が気軽にスポーツ活動ができるような条件の整備、例えば、老人向け体操の開発、老人に対する運動施設の確保、提供、老人スポーツ大会の開催、老人のためのスポーツ指導者の養成等について配慮することが必要である。また、散歩は都会に住む老人に最も一般化している手軽な運動であるので、老人が安心して散歩を楽しむことができるような公園、街路、散歩道等の整備が図られるべきであろう。

第8 老人問題についての理解と啓発

1. 現状と基本的な考え方

老人の社会的地位の相対的な低下に加え、生産優先、効率偏重の風潮が強い現在の社会においては、何ごとも、いきおい若年者中心に考えられ、老人に対する思いやりや老人を大切にする気風は乏しくなっている。また、本格的な高齢化社会の到来はいまだ将来のことであるとして老人問題の重大性と緊急性とについての国民の理解も十分でない状況である。

しかしながら、老人問題が持つ規模の大きさと問題の持続性を考えるならば、それに対処するための世代を超えた連帯感の強化や友愛感の育成は大きな国民的課題である。国民一人ひとりが、老人問題は何よりも自分自身の問題であり、その解決のためには、国民すべての英知と努力が必要であるという認識に立つ一方、老人に対し敬愛の気持を持つことが老人対策の原点である。その意味において老人問題と老人対策についての啓蒙普及活動の展開は最も急を要しているといえよう。

2. 改善の方向

啓蒙普及活動の主な方策は、可能な限り多くの資料や情報を国民に提示し、老人問題について国民が正しい理解と認識を持つことができるようにすること、老人が社会の中において各人の能力に応じ自主性のある生活を維持するとともに、社会の進展の功労者として敬愛されるような風潮を盛んにすること、国民

一人ひとりが自分の老後に備えて精神的な心構えや経済生活の設計を作る気運を醸成すること等であり、国、地方自治体、企業、家庭等がそれぞれの立場においてこれらの方策を分担し、推進してゆくことが必要である。

(1) 国及び地方自治体の役割

国及び地方自治体が啓蒙普及活動について中核的な推進主体であることは他の老人対策の場合と同様である。ところで、現在、国及び地方自治体はこのことに関し、老人対策についての周知徹底、敬老の日、老人福祉週間における多彩な行事（老人福祉功労者の顕彰、老人ホームへの慰問、長寿者に対するお祝品の贈呈等）の展開、老人問題に関する研修会や研究会の開催、老人福祉大会の開催、老人に対する公共施設利用料金の減免その他の方策を講じている。今後は、これらの活動が一層幅広く進められるとともに、これが軸となって老人問題と老人対策についての啓蒙普及活動が国民的な運動に発展してゆくことが望まれる。

(2) 民間の役割

社会福祉、保健衛生、社会教育等を目的とする各種の民間団体が、老人問題の啓蒙普及活動に果たしている業績は高く評価されてしかるべきである。近年、この種の活動はこれら特定の団体ばかりでなく経済団体、労働団体、青少年団体、婦人団体、民間教育団体等によっても取り上げられるようになったが、今後はすべての関連団体が老人問題を自らの問題として受けとめ独自の立場で特色ある啓蒙活動を幅広く展開してゆくことが必要であろう。

次に企業及び個人が経済活動を進めてゆく場合において老人に対して特別の配慮を払うことが強く望まれる。すなわち、老人を雇用する企業又は個人が被用者である老人について生活の安定、健康の維持、身体的安全等に関し適切な措置を講ずべきことはいうまでもないが、更に老人向け商品の開発、老人に対する割引サービス等、顧客としての老人を尊重する方針や態度をとり、経済活動を通じて老人福祉の向上に寄与することが望まれる。

(3) 教育の役割

老人問題の正しい理解と認識について教育の果たす役割は極めて大きい。とりわけ、家庭教育の影響が重視されるべきであろう。近年核家族が増加しているが、核家族の中で成長した青少年は老人とともに生活した経験が乏しく、このことが、青少年に老

人に対する理解と敬愛の心が育たない大きな原因となっている。しかしながら、青少年が祖父母に対して肉親としての親愛の情と関心を持つことは人間として自然のことであり、父母は青少年と祖父母との接触交流の機会を提供することに努めるべきである。祖父母を理解し、敬愛する心を抱かない者に老人問題の理解と認識を期待することは不可能であるといっても過言ではなからう。

次に学校教育であるが、現在小学校、中学校及び高等学校の「社会」、「家庭」又は「道徳」の教科等で家庭や社会における望ましい人間関係の確立や人間尊重の精神の高揚に関する事項が取り上げられ、その中で老人を大切にすべきことや家族の中での老人の役割等について指導が行われている。しかし、今後は単に知育の面にとどまらず、青少年による老人ホームへの訪問や老人に対する奉仕活動等の実践的活動を通じて実効ある教育がなされることが望まれる。

社会教育の場においても青年学級、婦人学級、PTAの学習活動で老人問題が積極的に取り上げられなければならない。

特に、現実の問題として女子が高齢人口の大きな部分を占めること、また、日常生活の世話など老人扶養において一般に女子が果たす役割の大きいこと等を考えるならば、老人問題は婦人学級にとって極めて重要なテーマである。

なお、社会教育の場においても老人に対する実践的な奉仕活動が効果的であることは学校教育の場合と同様である。

(4) 新聞、ラジオ、テレビ等の役割

情報化社会の今日、老人問題についての啓蒙普及活動の展開は、マスコミの活動に大きく依存している。近年、マスコミが老人問題を積極的に取り上げ施策の強化の必要性を繰り返し国民に訴えてきた。この努力が国民の老人問題に対する理解を深めたにとどまらず、老人対策の充実に寄与した功績は測り知れないものがある。加えて、関係者が老人向けの記事の掲載や番組の編成に意を用い、視聴者である老人の生活に楽しみと変化を提供した労も高く評価されるべきである。

今後これらの努力が引き続き重ねられ、一層の効果をあげることを期待したい。

策9 老人対策の推進体制の強化

1. 行政機関の協力体制の強化

近年、各省庁の老人対策は急速に充実の方向に向かっているが、老人対策そのものの歴史が浅いこともあって、各省庁の施策相互間の連携が不十分で、全体としての総合性に欠けていることは否定できない。

この意味で、政府が老人対策本部を設置するなど総合的かつ効果的な対策を推進するための体制を整備したことは適切な措置であった。今後の積極的な運営が期待される。

また、地方においては、市町村等多くの行政機関が老人に関する施策を行っているが、これらの施策も、必ずしも十分な連携のもとに総合的に運営されていない状況にあるので一層の連携強化が図られるべきである。

(1) 中央レベルでの協力体制

まず各省庁間の連絡調整を強化することが必要である。例えば、老人の住宅や生活環境の整備、老人の安全対策、老人の余暇活動等いくつかの省庁に関係するものについて、各省庁の連絡調整を図り、効率的な推進を図るべきである。

また、老人対策について民間有識者の意見を聞くため多くの審議会、懇談会等が設置されているが、民間各界の意見を更に国の施策に反映させることが必要である。

また、政府においては地方行政の実態や地方自治体のニーズを的確に把握し、これに即応した施策を進めるため地方自治体との連絡協力を更に強める必要がある。政府と地方自治体の責任分野の明確化についても検討すべきであろう。

(2) 地方レベルでの協力体制

直接住民に接して、施策を進めている地方自治体等の第一線の機関においては、行政の総合化が常に意図され、また、その実効も顕著である。しかし、老人対策に限ってみれば必ずしも万全とはいえない。したがって、第一線レベルでの行政機関等においては、老人対策に関する総合的な推進体制を作るとともに、当面、例えば、老後生活の充実対策、就労対策、要援護老人対策、安全対策等について協力体制を確立し、きめ細かい施策の展開を図ることが望まれる。

2. 人材の確保

今後、老人対策を進めてゆく上で最も大きな障害となるのは、おそらく人材の確保の問題であろう。もっとも、医療保健対策、就労対策、生きがい対策等の分野の人材不足はより広い視点に立って別途解決されるべきであるが、要援護老人対策に必要な職員（ケースワーカー、ホームヘルパー、収容施設の寮母その他の職員等）の問題だけを取り上げてみても、今後における要援護老人の増加とその質的变化によって職員の確保の問題は、一段と深刻になることが予想される。

ところで、このことについては次のような施策の検討と事情が許す場合におけるその早急な実施が望まれる。すなわち、

ア 給与、労働時間等労働条件の改善及び職員宿舍、退職手当等福利厚生対策の充実を進める。また、週休二日制の導入も配慮する。

イ 省力化のための機械、器具の導入、施設の構造設備の改善等を図る。

ウ パートタイム制の導入、職場環境の改善等により、中高年労働力、特に女子労働力の活用を図る。

エ 研修の実施体制の強化により、職員の資質の向上を図る。

オ 職種の専門化を図るとともに、職員の身分の安定を図る。

また、これらの措置と並んでボランティア活動の振興等により、国民一般の社会福祉への参加協力を得る施策も積極的に推進されなければならない。

一方、親族による家庭内のサービスの充実を社会的にサポートし、人材の確保難からくる障害を防止する方策も一考に値しよう。

3. 老人問題に関する研究の推進

近年、老人問題についての研究が、医学、心理学、社会学、経済学、社会福祉学等の分野において急速に盛んになり、その成果が老人福祉の向上に役立てられていることは誠に喜ばしい。特に、最近、分子生物学を主体としたライフサイエンスの研究、臨床面からの老化のメカニズムの解明の研究が進み、「老化」の問題が科学的に究明されようとしていることは、大きな光明である。更に、老人のための職業開発に関する研究も漸くその緒につこうとしている。

しかしながら、老人問題に関する研究の現状はまだまだ初歩的段階であるので、今後は、各分野における老年学の一層の専門化、研究の総合化、研究に対する助成、各分野における研究体制の整備、総合

的な研究のための研究所の設立等の目標を、逐次、達成し、日本の老人問題のみならず、他国の老人問題の解決にも寄与するような実績をあげることが望まれる。

4. 調査の充実

近年、老後生活の実態その他老人をめぐる諸問題についての調査が急速に整備され、老人対策の推進に大きく寄与していることが認められる。

しかし、現状にはなお不十分な点が多いので、これを一層充実することが望まれるが、当面次のような調査を実施して、その結果を各種の施策に活用すべきである。

(1) 意識調査

老後生活に関する国民の意識については、総理府の世論調査が断続的に実施されてきたが、青少年等の意識調査に比較すると著しい遜色が認められるので、計画的かつ広範な調査の実施が必要である。

(2) 生計費調査等

職業から引退した後の老人の経済生活については、技術上の難しさもあって未調査の部分が多く、老人対策を進める上での障害になっているので、資産の保有やその活用の実態等も含め、その全貌を把握できる調査の実施が緊急に必要である。

(3) 追跡調査等

現在実施されている諸調査は、同一対象について反覆継続的に行われているものが少なく、そのため老後生活の時系列的な変化の実態に関する資料が欠落している状況にある。したがって、今後は、特定の対象についての追跡調査とか、特定地域内の対象についての継続的な悉皆調査の推進が期待される。

なお、上記のほか既存の調査統計資料について、新しい手法による再分析を行い、それらの活用範囲の拡大を図ることが望まれる。