

## ．5．2．京都市社会福祉審議会

当面する老人福祉対策とその  
あり方についての第2次答申  
- 中央老人福祉センターと関  
連施策について - (52.3.一)

### 中央老人福祉センターの運営に関する基本問題

#### 1. 地域福祉体系におけるセンター機能の位置づけ

センター機能は先づ第一に公的立場（公的責任）に立つものであるということ，即ち行財政という立場から市民生活を支持するものであるということ。第二の点はあくまでも生活の主体は市民の側にあるという認識のもとに，市民生活の基本的又は個別的な条件を整備するということである。

この条件整備は大別して二つの系統の作業に分かれる。一つは都市機能の整備とか市民生活の基本部分にかかわる制度の整備というような主として社会開発的部分と，もう一つは一般に在宅サービス（Service in the Community）といわれているものである。

在宅サービスは，市民自身の展開する社会的共同による自助活動（Service by the Community）とともに広義のコミュニティ・ケアを構成する重要な要素である。

センター機能はある側面では社会福祉協議会活動と極めて類似するところがある。しかし社会福祉協議会活動はあくまでも生活主体の側の運動として展開されるものであり，その機能の中心は組織化活動にある。

例えば社会福祉協議会活動は市民生活の展開の中で発生する生活者としての諸々の社会的要求に対し，市民自らの自助活動（自ら問題を解決しようとする努力）を前提としつつ，その中から社会的共同を生み出し，組織化

し、必要に応じて社会的調整や新しい資源や制度に対する実現運動を展開するというものである。

このように社会福祉協議会活動とセンター機能とはその立場のちがいはあっても共通の土俵で仕事をするものであり、この共通の土俵での両者の関係が、新しい市民と行政の関係を生みだしていくのである。言い換えるならば、行政機構の内外における管理と運動の緊張的關係が行政の改善を可能ならしめていくのである。

## 2. センター・システムについて

センターは一定の行政課題に対し、総合的あるいは一元的に対応するためのシステムである。従って全市的の広がりをもつものや、市行政の基本的部分にかかわるものから、端末における市民生活との直接的接触の部分までの広範なシステムが必要である。とくに老人福祉というように極めて大きな課題になれば、その関連分野も殆んど行政領域に及ぶものである。しっかりとしたシステムの確立が必要である。

当審議会としては一応三段階のシステムをモデルとして、次のように構成されるべきであると考えている。

〔広域センター〕 中央老人福祉センター（公立公営）

調査、研究、情報収集及び提供  
計画、実施、指導、調整、評価  
専門職員及びボランティアの養成・訓練  
広域的サービス  
専門的サービス  
実験的サービス  
その他

〔中間センター〕 各区に最低1か所（公立公営）

広域センターと地区センター相互間の機能的連携  
社会資源の育成強化及び組織化  
各種地域活動のキー・ステーション  
中間施設としての機能  
その他

〔地区センター〕 全市に50～70カ所（民間も可）

各種地域活動のサブ・ステーション  
デイ・ケア施設  
その他

センターの機能としては地域社会のレベルで展開される社会開発的なものと、老人及びその家族、あるいは近隣集団を対象とした予防・自立・保護のための指導・援助活動とが表裏一体となって、一貫したものとして働くことが最も重要なことである。したがって従来のタテ割りの行政サービスに対する重大な変更である。

## 3. 現状における老人福祉及びその関連サービスの総点検

かねてより当審議会が「センター行政」への提言を常に述べてきたことは新しい行政制度やサービスを加えることと共にその再編成が特に必要であるという点にあった。

すでに国及び市においては多くの老人福祉施策が実施されている。勿論これで充分というわけではない。しかし、現在の施策の内容を十分に点検充実させれば、またそれらの施策間の体系化をすすめて、連動性を高めることによってかなりの政策効果を期待できる。現状での老人福祉及びその関連サービスの点検を実施し、現状のままでも可能な調整やあるいは若干の修正等は積極的に進める必要がある。具体的には、日常の介護を担当している家族員に対する集中的指導、家族員の健康管理及び休養対策、入浴サービス、給食サービス、搬送サービス、緊急連絡を含む電話相談サービス、生活復帰のためのリハビリテーション・サービス、介護具、自助具の斡旋、貸与、家族会の組織化、ボランティアの紹介、近隣資源の紹介等々第1次答申で述べられている諸活動は、いずれも緊急なものばかりである。特に民生局・衛生局の関係各課及び福祉事務所・保健所の機能についてはセンター・システムへの組込みの可能性を徹底的に究明する必要がある。

市の関係各課及び関係各事業所については、センター・システムへの組込みの可能性を究明することが急務である。中でも老人福祉課は京都市の老人福祉行政の主管課として、中央老人福祉センターとの機能的一体化がはからなければならない。中央老人福祉センターは第2節でも述べた如くセンター・システムの中核であり、単なる装置とか、いくつかの事業の集合体と考えるべきものではない。中央老人福祉センターは市の老人福祉行政全般についての「計画」「実施」「指導」「調整」「評価」というまさしく中核機能をもつものでなければならない。特に現在の行政を進めるうえで上述の諸要素の内「評価」が一番怠られている。ここに云うセンター行政への指向においては、行政サービスの厳密な評価（効果測定）から始まるべきである。

## 4. 公立公営の必然性

センター機能は前述の如く公的な立場から市民生活の条件整備を行うことであり、市民側の努力だけでは確保できない生活上の必要に対する適切な援助を実施することである。こうした機能の中には民間でも可能な多くの要素が含まれているが、極めて広範な行政領域との関連をもつセンター機能を民間の手で維持することは至難で

ある。

中央老人福祉センターが公営であるべき論拠はそれが果す「役割」に基づいてセンターはこれからの老人福祉行政の中枢をなすものである。このことは極めて複雑、かつ多様化した今日の市民生活に対応した行政サービスは常にトータル・ケア（問題の全体像の認識に基く総合的援助）という視点が確保されていなくてはならない。何故ならば、とくに生活の自立性に問題のある老人に対する保健福祉サービス等は提供する側の便宜の故にコマギレにされるようなことがあってはならないわけである。

更に、センターは老人の個別的サービスの次元だけでなく、中央老人福祉センターが公立公営として設けられる必然性はより高次の市民要求、例えば「制度」「資源」「環境」などの要因に対し、それらの開発・再編成という課題を担う行政の総合的な中枢であることに求められる。

#### 5. モデル地区におけるネット・ワークの試行

京都市の老人福祉センター建設計画はいまだその全体計画が不明確なままであるが、すでに昭和49年10月に南老人福祉センターが開設され、ついで伏見、中京と開設、さらに昭和52年度には左京、山科、右京も建設される予定である。

しかし、これらのセンターはセンター・システムの一環としての明確な位置づけを与えられないまま、民間委託というかたちで、京都市社会福祉協議会等にその運営が任せられている。

従って、センターといってもその機能は極めて限定されたものであり、勿論何一つとして行政的権限等もたされていないのが現状である。京都市は当面、この種のセンターを11の行政区全部に整備する考えのようであるが、このままでは昭和53年の春に中央老人福祉センターが開設されても、それと各区のセンターとの間には何等の有機的結合は保証されていないのである。

そこで、例えば2～3の行政区を選んで老人福祉課及び中央老人福祉センターがそれらの区の福祉事務所、保健所、老人福祉センター及びその他の社会資源（老人ホーム、老人いこいの家、医療機関等）、更に関係諸団体等とどのようなネット・ワークを組みうるかという実験試行が必要である。

この実験は具体的な問題事例を通して展開されることのできないと思われる。この実験の中で現行の諸制度の問題点がチェックされると同時に、あるべきセンター・システムや更にセンター行政そのものの具体像が浮き

彫りにされるものと考えられる。

#### 6. 老人問題に関する幅広い研究・情報機能の確保

老人問題は今や急速な展開を見せており、ますます大量化し、複雑化する傾向にある。これに対し、行政は計画的かつ体系的に取り組んでいく必要があるが、今日の行政においては行政を科学する機能が極めて不十分であるために膨大な、しかも貴重なデータや経験をもちながら、それらが未整理のまま放置されている。

そこで、センターにおいては研究機能を確立させ、貴重な行政資料の収集、情報・データ管理をはじめ、広範な資料を集めるとともに市の老人福祉及びその関連の行政計画及び評価に関する科学研究を行う必要がある。また、日常のサービス業務における具体的、技術的な問題等についてはセンター内部の研究にとどまらず広範な分野から専門の研究者や現場実践家の協力が得られる体制をとるべきである。

#### 7. スタッフの確保・養成と一般的研修機関としての役割

センター行政にとって最も重要な課題はスタッフの確保である。従来の行政は極めて細かくセクションが分割されており、各々のセクションでは問題を全体として扱うというようなことは殆んどないという状況である。この場合は担当職員は示された職務分掌により、その範囲内での一定の処理をするということであるが、センター行政は問題をできるだけ分割しないで総合的に対応するわけであるから、スタッフの各々の担当範囲は相当な拡がりをもつこととなる。したがってこれらのスタッフは、老人問題に関する幅広い知識と技能が必要であり、中でも、センターにおけるソーシャル・ワーカーは総べてジェネリック・ワーカーであることが求められる。こうした役割は相当高度なものであるので、スタッフの確保については採用、昇任、配置等についての周到な配慮を要する。さらに、計画的に教育・訓練を実施してスタッフの質的な充実と養成を行うことが必要である。

またセンターは老人福祉関係のあらゆる分野の人々（ボランティアも含む）に対する研修機関としての役割も担っている。これは前節で述べたことと共にセンターが広く関連分野とかかわりをもつ意味でも重要な機能である。

なお、中央老人福祉センターには多くの専門職員が必要であるが、当面必要と思われるスタッフの職種はおよそ次のとおりであり、センターの機能を果たすうえにおいて質量ともに十分な職員が確保されるよう特に要望する。

センター長  
ソーシャル・ワーカー  
保健婦  
看護婦（訪問看護要員）  
医師  
理学療法士  
作業療法士  
言語療法士  
心理判定員  
職業相談員  
調査研究員

調査，研究費  
広報活動及び社会教育活動費

中央老人福祉センターの当面のサービス機能について

#### 8. 障害老人への対応について

現在老人福祉への取り組みと併行して、障害者福祉についても、多様な取り組みがすすめられているが、全身障害者の中で約半数近くが老人であり、中でも、重度障害者においては、ますますその比率が高くなるという現状から、老人福祉と障害者福祉にかかわるサービスがバラバラに提供されるのではなく、できるだけ総合化された中で提供される必要がある。その意味において、中央老人福祉センターと身体障害者リハビリテーション・センターは云うまでもなく、各種の老人福祉施設と身体障害者施設及び相互の施策が有機的連携を保つことが必要である。

#### 9. ひとり暮らし老人への対応と緊急相談体制の整備について

近年、ひとり暮らし老人に対して種々の在宅サービスや緊急時の対策が試みられつつある。今後はこれらの施策が連携をもって整備されなければならないので、センターが果すべき役割は大きい。

とくに緊急時の対策は、非常ベル・福祉電話・老人福祉員・民生委員・福祉事務所・消防署・医療機関など、既存の社会資源を有機的に結合して推進する必要があり、今後のセンター行政の重要な課題である。

そして将来は、夜間や休日における突発的事態にも対応できる緊急相談体制を整備しなければならない。

#### 10. 当面の予算について

スタート時点での予算の内容は後々にさまざまな影響を及ぼすものであるので、次の各項目については、とくに留意すべきである。

幹部要員の事前研修  
輸送システムの確保  
実験的サービスのための経費  
現任訓練費  
ボランティア活動育成費

#### 1. 訪問看護ステーションの設置

中央老人福祉センターの当面の重要な課題は「地域看護システム」の確立である。これは第1次答申でも述べた如く、種々の保健、福祉施策や医療機関その他の関連諸機関等を連動させて運営する必要がある。ステーションはこの連動機能の「要」となる。従ってこのステーションは、事業に関する情報収集、連絡調整、指示発信等の業務を常時行いうる体制をとる必要がある。またこの事業に従事する保健所を前線基地とする職員をはじめ総べての職員の根拠地として定期的にケース会議、情報交換、査察指導、業務調整等が行われるべきである。

#### 2. 老人家庭看護に関する実習指導並びに研究開発の実施

ねたきり老人の介護にあたる家族、ホーム・ヘルパー、ボランティア等を対象に、老人家庭看護の方法をセンター内においてできる限り具体的に指導する必要がある。

地区センター、保健所、その他の地域施設等において開催される老人家庭看護講習会にあたる講師の研修の場を提供したり、市立看護短期大学等と連携をもって老人看護法の研究開発に努めることもこのセンターの任務としなければならない。

#### 3. 総合健康相談の実施

老人のための総合健康相談は個々の疾病に関する健康相談のみでなく、日常生活能力の低下を防止したり、その改善をはかるための相談や、老人ボケなどの精神機能の低下に対する相談等を、老人と家族との双方に対し行う必要がある。

そのためには、訪問看護事業、老人家庭看護実習指導、リハビリテーション・センター等との連携が必要であり、また市立病院の各診療科その他関係機関とも密接な連絡をもって運営されなければならない。

#### 4. 職業相談の実施

職業相談事業は就業斡旋業務だけでなく、老人の職業適性相談、職能再開相談にも応ずる体制が必要である。そのためには、総合健康相談事業と連携をはかり、労働能力の評価や、職域における体力の限界をこえない適正労働条件の設定などを要する。また、公共職業安定所やリハビリテーション・センターの職業訓練機能とも

密接な連絡をもつ必要がある。

#### 5. 包括的な生活相談窓口の投置

京都市には各種の相談窓口が設置されているが、このセンターにおいても老人のあらゆる相談に応じられる体制が必要である。家庭問題、経済（所得）問題、住宅及び環境問題、法律問題、社会活動や趣味活動等に関する自由な相談窓口を開く。さらにここでは、既存の窓口相談担当者に対する指導体制の確立をはかる必要がある。

#### 6. 老化防護及び自立援助のためのリハビリテーションの実施

中央老人福祉センターのリハビリテーション・サービスは、当面日常生活機能の低下に対する予防と自立援助に重点をおくべきである。

第1次答申でも述べた、ねたきり老人は「ねたきり」の直接要因よりも、二次的、三次的要因によって急速に機能低下が促進される場合が多いので、それらに対する予防措置がとくに重要である。

また老人のスポーツ・リハビリテーションについてはリハビリテーション・センターとの共用の体育館を大いに活用すべきである。

中央老人福祉センターは幸い身体障害者リハビリテーション・センターと隣接しているので、積極的なスタッフの交流を行い、また両センターの運営上の問題については常時意見を交換する場が必要である。また、単に在宅老人を対象とするのみでなく、各種の老人福祉施設が行うリハビリテーション事業について、適切な援助を行うことをも、当センターの重要な役割である。

#### 7. 生きがい対策の実施

老人の生きがい対策は、老人が生きがいある人生を送るための物的条件の整備、機会の提供が大切である。特に社会的適応不全とか自己実現を阻害する要因がある場合には適切な指導、助言、相談その他の社会的調整を積極的に展開する必要がある。

#### 8. ボランティア・ビューローの設置

中央老人福祉センターにおけるボランティア・ビューローは、将来全市的に設けられるであろうボランティア・ビューローの老人福祉ランチとしての機能を確保する。さらにこのビューローは老人自身のボランティア活動の促進と老人福祉に必要な専門知識、技術、技能をもったボランティアの育成と組織化を担当する。

このビューローはボランティアの連絡場所というだけでなく、の7でも述べた如く、ボランティア活動に必要な情報や技術の獲得ができる研修機能をもつことと、将来における中間および地区センターの整備と相ま

って、地域福祉活動の第一線部隊となる「地域ボランティア」及び「近隣援助集団」の組織化に力を入れる必要がある。

#### 9. 情報サービスの実施

各種相談窓口及び研究部門を通じて市民が老人福祉に関する豊かな情報を得られる体制を確立すべきである。老人福祉は前述の如く急速なテンポで変化しつつある。こうした状況に対応するためセンター機能の活発な展開にとって市民に対する広報、公聴活動やその他の情報サービスは極めて重要である。

### む す び

今回の答申は、中央老人福祉センターの開設（昭和53年4月予定）を目前にひかえて、このセンターの当面の機能のあり方を中心に意見を述べた。

京都市における高齢市民の数はすでに13万人に達し、今後高齢化社会の進行にともなって、このセンターの役割は一層重要性を増すものと予測される。しかもこのセンターは、要求される機能の面からみて、単なる事業所ではなく、センター行政を指向する機関であり、今後の京都市行政のあり方に大きな影響をもつものと考えられる。

それ故に、このセンターの設置には、ひとり、老人福祉の分野だけでなく京都市行政全体の積極的な取り組みを必要とする。昨今の緊迫した財政事情下にあっては、幾多の隘路も生じようが、センター設置の重大な意義を考察して、最大の努力を払われたい。

また、センターの生命が「人」にあることに鑑み、センター機能を促進するうえで最適の人材を確保することと、開設前に周到な準備と研修をなすよう、職員をできるだけ早期に任用することとを、特に配慮されたい。

そしてさらに、このセンターが多くの既存の行政機関や施設などの機能と深くかかわりあうものであるという見地から、このセンターに対する関係機関の認識を深め、連携体制を整える準備を早急にすすめていただきたい。

なお、当審議会は、老人福祉センターの将来の機能やシステムの問題、センター行政のあり方等について審議を継続しており、また中央老人福祉センターに関しても、開設と運営の進行状況に応じて、必要な答申をおこなっていく考えである。