

わが国の老人福祉対策の展開に関する覚書

三 浦 文 夫

I

老人問題はある意味では、古くて新しい問題であるともいえよう。それはすでに戦前においても救貧対策の一環として取上げられ、きわめて限定された形ではあったが、若干の施策がないわけではなかった。

たとえば恤救規則をひもといてみると、70歳以上の特定の条件をもつ老人について、次のような救済規定をみることができる。

「済貧恤救ハ人民相互ノ情誼ニ因テ其方法ヲ設クベキ
管ニ候得共目下難差置無告ノ窮民ハ自今各地ノ遠近ニ
ヨリ 50 日分左ノ規則ニ照シ取計置委曲内務省ヘ可伺
出此旨相達候事

- 一 極貧ノ者独身ニテ廃疾ニ罹リ産業ヲ営ム能ハサル
者ニハ 1 ケ年米 1 石 8 斗ノ積ヲ以テ給与スヘシ
但独身ニ非スト雖モ余ノ家人 70 年以上 15 年以下ニ
テ其身廃疾ニ罹リ窮迫ノ者ハ本文ニ準シ給与スヘシ
- 一 同独身ニテ 70 年以上ノ者重病或ハ老衰シテ産業
ヲ営ム能ハサル者ニハ 1 ケ年米 1 石 8 斗ノ積ヲ以テ
給与スヘシ
但独身ニ非スト雖モ余ノ家人 70 年以上 15 年以下ニ
テ其身重病或ハ老衰シテ窮迫ノ者ハ本文ニ準シ給与
スヘシ」

その後、明治 45 年に福本誠により帝国議会で養老法案が提案され、70 歳以上の貧困者に養老金の支給を行うことが主張されたが、ほとんど問題にならなかった¹⁾。

昭和 4 年制定の救護法（施行は 7 年）は、旧来の恤救規則の抜本的改正を意味していたが、ここでは 65 歳以上の対象者を取上げ、貧困で扶養者がいないか、または扶養能力がないと判断されるかぎり、養老院その他の救護施設への収容と居宅での救護を行うこととしていた。

このように戦前における老人福祉対策の一つは、主と

して救貧行政のなかに組み入れ、扶養者のいない貧困老人への救済が主なものであった。

これに対して被用者の老後生活の保障については、明治 8 年「海軍退隠令」、明治 9 年「陸軍恩給令」（これらは明治 23 年に「軍人恩給法」に統合された）に加えて、明治 23 年には「官吏恩給法」も施行された。この制度は、国家に対して忠実にその職務をつくした者に対する特別の報酬であるという思想に根ざすものであり、必ずしも老齢保障を公の責任で確保するというものではない。

このほか民間にあつては、同様の保障をいくつかの共済組合にみることができる。たとえば明治 38 年に創立された鐘紡共済組合は「本組合ハ組合員ノ病災ニ罹リタルモノヲ救済シ、又ハ老衰及ビ負傷ノ為メ、労働ニ堪ヘザルモノ、或ハ規定ノ勤続年限ニ達シタルモノニ年金ヲ給与スルヲ以テ」組織されているが、とくに組合員の老後保障についても若干の年金支給が配慮されている。

またこれらよりややおくれて発足した官業共済組合にも従業員の老後保障についての規定をみることができる。たとえば明治 40 年に制定された「帝国鉄道庁職員救済組合規則」は職務上の傷病・廃疾・死亡・疾病のほかに「組合員中死亡せる者又は年齢 55 歳を越えて組合を脱退せる者には……老衰救済金を給す」ことにしていた。

このように老後の所得保障についていくつかの制度をみることができるが、それらはいうまでもなく、被用者のうちきわめて限定された範囲にとどまり、しかも国および資本家の側からの特別の報酬ないしは慈善という性格をもつ、労務管理の一環として行われていたといえる。

その後このように恩給・共済制度による老後保障に加えて、昭和 14 年には船員保険が、そしてさらに昭和 16 年には「労働者年金保険法」が公布された。「労働者年金保険法」は昭和 19 年「厚生年金保険法」と改正され、今日に到るわけであるが、このねらいはたんに老後保障のみに限られるものではなかった。

たとえばこの制度の発足にあたって、老齢保障は昭和 11 年に成立していた「退職積立金及び退職手当法」で

1) 福本誠の養老法案については『日本の救貧制度』、日本社会事業大学救貧制度研究会編 第三篇 第 6 章 養老法案、に詳しく述べられている。

間に合うものと主張され、産業界その他は、この法案を議会へ上程することにも反対する空気があった。これに対して政府は「その後の戦時経済政策は、国民貯蓄を必然的に要求するに至り、労働者年金保険が国民貯蓄を招来するという見地から」この年金保険の成立を主張し、さらに「老後及び不慮の災害に因る廃疾の場合の不安を一掃し、労働者をして後顧の憂いなく、専心職域に奉公せしめする為め、極めて肝要な事」と考え厚生年金保険の発足を急いでいる。すなわち戦時下における戦費の徴達と生産力増強の梃として、年金保険が考えられたのであった。

要するに戦前における老人福祉の施策は、扶養者のいない貧窮老人の救済を主とする救貧制度の枠内で処理されるほかは、高齢者の所得保障として、被用者の一部を対象として慈善的な恩給制度・共済組合がみられたが、その後、戦時体制のなかで生産力増強と強制貯蓄の観点から、年金保険を登場させるにとどまり、老人扶養の問題は、主として家族制度のかげにかくれて、私的扶養にゆだねられることになっていたのである。

II

戦後における老人問題は、それ自体として重要な意味をもっていたにもかかわらず、戦争および敗戦による経済の崩壊、高進するインフレーションのなかで顕在化するまでには到っていない。すなわち敗戦による大量失業者、復員者・引揚者・罹災者などに加えてインフレによって、普遍的に国民生活の破綻がみられ、高齢者の貧困のみを摘出し、その対策を樹てることは事実上困難な状況であったからにほかならない。

したがってまず必要とされたのは全般的な窮乏に対する応急援護であった。昭和20年12月の「生活困窮者緊急生活援護要綱」はその現れであった。

さらに同月占領軍は「救済並に福祉計画の件」という覚書を示し、新しい理念に基く貧困者救済の体系の確立を命じている。そして政府は昭和21年9月「生活保護法(旧)」を公布し、10月1日から施行することとなった。この法律は統一的公的扶助法規として画期的なものであり、国家責任、無差別平等などが一応採り入れられているが、保護請求権などは曖昧であり、なお改善の必要があった。ところでこの法律でも高齢であるための貧困を特に区別することはなく、「生活の保護を要する状態にある者の生活を、国が差別的又は優先的な取扱いをなすことなく平等に保護して、社会の福祉を増進すること²⁾」としている。

他方恩給についてGHQは、昭和20年11月「軍人の恩給停止の件」を覚書として発表した。これは「退役軍人が特権階級として残るのを禁止し、もって日本の民主主義化の促進をはかろうとするものであった。もちろんこの措置は「不幸な人々に対する適当な人道上の援助に反対するものではない。養老年金や各種の社会的保障の必要は大いに認めるが、これらの利益や権利は日本人全部に属すべきであり、一部少数者のものであってはならない」としている。このメモランダムをうけて、政府は昭和21年2月1日「恩給法の特例に関する件」を勅令第68号として公布することとなり、従来の軍人恩給受給者はその受給権を失うこととなった。

昭和19年に装いを新たに出發した厚生年金は、翌年の敗戦およびそれに続くインフレによって、実質的に解体状況に陥った。このなかで昭和23年7月、米国社会保障制度調査団による「社会保障制度への勧告」(ワンデル勧告)が発表され、「老齢・遺族・勤労不能(並びに失業)による賃金喪失に対する現行強制加入保険制度の適用を受ける人々に対しては、1本の組織による制度を作る事」とし、老齢保障を社会保障体系の一環として確立する方向が示されている。

これより早く昭和21年勅令167号、および勅令215号により設置された社会保障制度調査会は、22年10月「社会保障制度要綱」を答申し、老齢年金をその他の社会保障の制度と共に実現するよう訴えている。

このように敗戦直後の老人福祉対策は、一方では応急的救済体系のなかに埋没し、老齢所得保障については、軍人恩給の停止、厚生年金保険の事実上の解体ないし凍結によって、ほとんどみるべきものはなかったのである。しかもこのような老人対策の欠如のなかで、他方では新憲法の発足、民法改正などによって、従来の家族制度の崩壊が進められ、このかげにかくれていた老人扶養問題を露わにする一つの条件が進んでいたのであった。

III

昭和24～25年頃になると、敗戦後に普遍的に広がっていた飢餓の窮迫状況はようやく収束段階に入りはじめ、朝鮮戦争、サンフランシスコ講和条約を経て20年代末になると経済および国民生活はようやく戦前水準へ回復するまでにいった。

このなかでまず社会保障制度審議会は昭和24年「生活保護制度の改善強化」を勧告し、25年に新しい生活保護法が制定された。この法律でも旧法と同じく老人保

2) 旧生活保護法第1条。

護を特別に規定はしていないが、旧法で保護施設として一括規定されていたものを6種類に分け、その一つとして「養老施設」を設定している。すなわちこの法律にいう養老施設とは「老衰のため独立して日常生活を営むことのできない要保護者を収容して、生活扶助を行うことを目的とする施設³⁾」であって、老人の特殊性についての考慮が部分的にみられることになった。

このように高齢者の福祉を、他の社会福祉の分野とならんで、明確にする動きはこの後から次第に明確になっていく。たとえば25年の社会保障制度審議会が発表した「社会保障制度研究試案要綱」では、第5編「社会福祉」・第2部「福祉の措置」で、高齢者の福祉について次のように述べている。

「国及び地方公共団体の負担において、高齢者ホームを設け、老齢のため独立して日常生活の用を弁ずることが不自由な者及び適当な扶養家族のない高齢者の利便に供するものとする」

同様の考え方は、昭和25年の同審議会の「社会保障制度に関する勧告」にも示されている。これによると福祉の措置の第6として高齢者ホームを挙げ、次のように規定している。

「老齢のため独立して日常生活を営むことのできない者で、適当な扶養家族のない者のために、国及び地方公共団体は、高齢者ホームを設けこれらの人々の便宜を図る必要がある。高齢者ホームの利用料は、養老年金受給者が利用し得る程度のものであることが望ましい」

こうして昭和26年制定の社会福祉事業法にあっては、養老施設をもって第1種社会事業の一つと明確に位置づけられるようになった。

このほかに老人福祉対策の一環として、市町村および民間団体による動きも、この頃から現れてくる。その一つは「としよりの日」の運動である。この運動は26年以来、全国社会福祉協議会の主唱で行われたもので、9月15日を「としよりの日」とし、この日を中心にして「としよりの福祉週間」を設け、老人福祉への関心を高めようとするものであった。これはその後各方面に反響を呼び、27年には全国養老事業大会においても「としよりの日を国の祝日とすること」が決議され、それ以降全国老人クラブ、老人福祉事業関係者の間で、この種の決議が相ついで行われることとなった（これはその後老人福祉法にとりいれられ、さらに42年に国の祝日と定められることになる）。

3) 生活保護法第38条。

また一般老人を対象とする動きとしては老人クラブの結成もこの時期に現れる。たとえば昭和29年に全国社会福祉協議会の調べによると、112のクラブ数があったといわれているが、これはその後急速に増大することになっていくのである。

他方、上記の社会保障制度審議会の「25年勧告」にみられるように、この時期にわが国の社会保障制度の体系確立への動きがみられるが、このなかで老後の所得保障は年金保険の一部として考えられるようになってくる。たとえば上記勧告では、社会保険の重要な柱として「老齢・遺族及び廃疾に関する保険」を設定し、被用者保険と合せて「一般国民の保険」が提唱されている。この勧告では被用者年金保険のほかに一般国民の保険についても提案され、当初無拠出年金制度として出発することが主張され、国民皆年金への方向が示唆されている。

このような皆年金体制への志向と同時に、この時期に解決が急がなければならなかったのは、既存の厚生年金保険、恩給などの改善、復活であった。社会保障制度審議会は、昭和27年「厚生年金保険、公務員の恩給、軍人恩給等年金問題に関する件」という意見書、さらに28年には「年金制度の整備改革に関する件」という勧告をつぎつぎに行い、年金制度の統合化と改善を訴えている。

こうした動きのなかで昭和29年に厚生年金保険法の改正が行われた。この改正は給付の充実、年金給付構成の改正、国庫負担の引上げ、修正積立方式による保険料算定などそれまでの制度を大幅に修正するものであった。とくに給付の充実では、老齢給付に重点をおいて改正され、給付額の大幅引上げが行われた。そして年金給付構成については、従来の定額制に加えて、報酬比例制を導入することとなった。

この改正はそれまで事実上凍結状態にあった年金保険を改善し、復活させることを意味するものであり、これによって一般被用者年金の整備、拡充が行われ、国民皆年金への基礎固めとなったのである。

このように昭和20年代の後半における高齢者対策は、まず生活保護制度、社会福祉事業法のなかで、養老施設としてその独自の配慮が払われはじめたとみることができる。しかしそれはあくまでも「老齢のため独立して日常生活を営むことができない者で、適当な扶養家族のない者」という要保護老人に対する収容保護を中心とするものであった。その意味で先駆的な形であるがこの時期に老人クラブ、「としよりの日」の設定など広く老人福祉をおしすすめる動きがあらわれたことは、その後の老

人福祉の発展を考える上で、留意しておかなければならない。またこれとは別に社会保障制度の全体的整備のなかで、高齢者の所得保障が皆年金の方向をもって考慮されるようになっているのである。

IV

昭和30年前後から国民の消費水準は全体として戦前水準に回復し、経済も高度成長経済に入っていた。そしてまた戦後行われた多くの改革もこの時代になるとほぼその基調を固めるまでにいたっている。

たとえば戦後の改革の一つであった家族制度の解体はこの時期には定着しはじめ、これと同時に経済の高度成長と平行して、人口の都市集中化、産業化もようやく人人の注目を浴びるようになった。そしてこれらの状況のもとで改めて老人問題が人々の意識にのぼりはじめている。

この一つの現れは新聞論調にみることができる。すなわち昭和30年2月の横浜市「聖母の園養老院」火災の惨事を機に、新聞論調にもようやく老人問題について関心が高まりはじめた。たとえば同年2月18日の朝日新聞の社説は次のように訴えている。「働く力を失い、扶養する身内に恵まれない老いたる人びとについて、社会が真剣に考えるべき時がきている」と⁴⁾。この動きを反映して各政党の選挙スローガンにも老後問題が打出されたりするようになってくる。

こうした動きのなかで、昭和30年ごろよりいくつかの市町村、社会福祉協議会などで個別的に高齢年金を実施する動きがみられる。これらの年金はもちろん国民年金制度で考えられるような全国民をカバーする公的年金制度ではなく、敬老金、養老年金などの名称で、高齢老人に対して慈善的に与えられるものであった。したがって金額も必ずしも高いものではなかったが、それでも農村地区の高齢老人には喜ばれ、この制度は次第に全国の市町村に広がる傾向を示していた。

このほか昭和31年に長野県下において老人家庭奉仕事業が先駆的に実施され、その後大阪市、秩父市などいくつかの市町村において、同種の事業が実施されるようになった。この内容について秩父市の例をみると次のようになっている。

秩父市老人家庭巡回奉仕員運営規則

第一条 この規則は、生活に困窮する老人が老衰その他の事由により日常生活に支障をきたしたとき巡回

奉仕員（以下奉仕員という）を派遣し、生活上の便宜をはかり老人を保護する必要な事項を定めることを目的とする。

第二条 奉仕員の派遣の対象となるものは、次の各号に該当するものとする。

1. 独居およびこれに準ずる被保護老人であること、
2. 老衰、病気等により日常生活に支障があること、
3. その他奉仕員の保護を必要とするものであること。

第三条 奉仕員の行う業務の範囲は次のとおりとする。

1. 洗濯、2. 家屋内外の清掃、3. 病気の看護、
4. 炊事、5. その他必要な家事。

第四条（派遣の手続）略

第五条 奉仕員は次の各号に掲げる資格を有するものでなければならない。

1. 老人福祉に深い理解と熱意を有する者、2. 心身とも健全なもの、3. 確実な身元保障人のある者。

第六条 奉仕員は前条に定める資格者の中から市長が委嘱する。

第七条（奉仕員の服務）略

第八条 1. 奉仕員には勤務日数に応じて、予算の定める範囲内においても手当を支給する、2. 奉仕員が業務を行うため、出張したときは、その実費旅費を支給する。

（第九条以下略）⁵⁾

他方皆年金政策が進展するものこの時期である。社会保障制度審議会は、昭和33年に「国民年金制度に関する基本方策について」という答申を発表し、次のようにのべている。

「日本における社会保障制度は戦後大いに改善されたとはいえ、その主力は公衆衛生制度、生活保護制度、医療保険制度にそそがれたために、またそれらが時々の要求に応じて個々別々に作られたために、社会保障制度全体の上では不均衡ができた。なかんずく、すでに老齢に達した多数の国民がこの制度の恩恵からとり残されている状態となったのは遺憾である。そこで、この人々に対してその生活の最少限度を社会的に保障する老齢年金制度を作ることが必要であり、またそれに伴って在来の年金的諸制度と新しく設けられるべき年金との均衡を得るようになることが必要である。」

そしてさらに被用者年金から取残されている国民の大半への年金の設置の必要を次のようにのべている。

4) 新聞論調については花島政三郎「戦後社会保障をめぐる新聞論調と世論」『季刊社会保障研究』Vol. 3, No. 4に詳しい。

5) 生活科学調査会編『老後問題の研究』, 201頁から引用。

「理論的に考えても、戦後における人口の老齡化や家族制度の崩壊という厳たる事實は、これを十分に理由づける。死亡率は著減して、平均寿命は戦前に比べ約18年も伸び、65歳以上の老齡人口が全体中に占める比率は、昭和10年の4.6%から、昭和32年には5.4%に増加し、30年後には10%に達する。一方、民法の改正、男女同権の確立は、封建的な家族主義から近代的な個人主義への移行を決定的なものとし、老後の生活を子女に依存しようとする伝統は失われつつある。」

社会保障制度審議会における年金問題の本格的検討と前後して、厚生省は国民年金準備委員会を省令によって設置し、国民年金制度の検討を行ってきた。

こうして昭和34年に無拠出制国民年金（福祉年金）が、ついで36年4月には拠出制国民年金の発足をみた。そしてこれら年金と各種被用者年金に通算措置を講ずることによって、国民皆年金体制が確立することとなり、老後の所得保障についての制度的枠組をいちおう整備することができた。

またこの時期に実施された国民皆保険政策の展開も、老人福祉対策に間接的に寄与するところが少なくない。老人の多くは青年層に比して疾病に陥る率は高く、しかもこれらの疾病は長期化ないし慢性化する傾向があり、したがって老人の医療問題は、老人福祉の面からも軽視するわけにはいかない問題であった。しかし従来の医療保険制度では、老人のごく一部をふくむ国民健康保険のほかは被用者保険の家族給付を受けるにとどまり、大多数の老人は健康保険からも除外されていた。その意味で昭和36年4月1日までに行われた国民健康保険の全面実施は、これらの老人にとって一つの朗報であった。

なおこれに加えて注意しておかなければならないのは、34年の医療保険・治療指針の一部改正によって、老人性疾患において重要な意味をもつ「高血圧」について新降圧剤の採用、降圧剤の2剤併用なども行われ、老人性疾患への対策も保険医療の枠内で少しずつではあるが前進のきざしをみせはじめたということである。

しかし皆保険体制に入り、老人の医療費について改善されたとはいえ、国保の給付率は被用者保険のそれに比してまだ低く、給付内容の改善は依然としてその後の課題とされなければならなかった。

このように昭和30年代前半の老人福祉対策は、皆年金、皆保険体制の整備のもとで、大きく前進をみる一方、老人福祉事業の側面では20年代後半にひきつづき、養老施設の増設、老人クラブの発展などが行われ、さらに

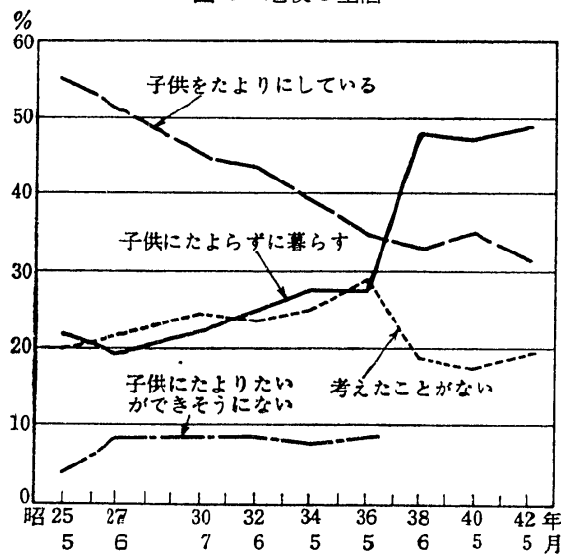
敬老金、老人家庭奉仕員などもいくつかの市町村において先駆的に実施されたりするようになってきている。

V

上述したように昭和30年代に入り関心を呼びはじめた老人問題は、口を経るごとに人々の注目を浴びるようになった。それは人口老齡化の進捗ということと同時に、経済の高度成長に伴う経済、社会の両面に現れた変動を背景としている。産業構造の変化、人口と経済の都市集中化、物価騰貴などの諸現象のもとで格差は拡大し、老人の生活不安はいっそう強まっている。またこのなかで家族規模の縮小、「核家族化」の進行などがあらわになり、これと合せて老人扶養形態にも動揺が現れたりしてきている。

これらの動きは国民の意識面にも現れ、各種の世論調査は老後生活の不安をあざやかに示しはじめている。たとえば毎日新聞の世論調査結果を年次別にみると、図1に示されるように、老後生活の子供への依存度は年々減少し、「子供をたよらずに暮す」という「自立型」は昭和36年以降急速に高まっている。

図1 老後の生活



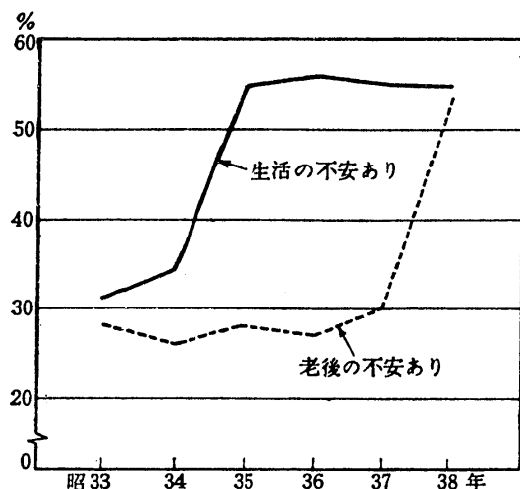
資料 『資料・戦後二十年史』第5巻（教育・社会篇）、昭和41年、および昭和42年6月27日付『毎日新聞』。

また老後の不安という点では、図2にみられるように、昭和37年から急速に高まっていることも知ることができる⁶⁾。

このような国民世論を背景にしながら老人福祉対策はいっそうの発展が期待されていたのである。

6) 社会保障研究所編『戦後の社会保障・本論』、400-403頁、参照。

図 2 生活不安と老後の不安



資料 総理府『国民生活に関する世論調査』

これはまず従来の養老院を中心とする老人収容施設の改善と拡充のなかにみることができる。すなわち生活保護法による養老施設は昭和30年の460施設に対して、昭和35年には1.32倍の607施設、収容定員でも約1.5倍と増え、その後も増加の一途をたどっている。しかしこれらの養老施設の増加にもかかわらず、それはなお要保護老人の数に比して決して十分なものとはなっていない。

ところで生活保護階層に属さないが収容を必要とする低所得老人の数は決して少ない。このためにいくつかの地方公共団体や民間社会福祉事業家は有料老人ホームのうち若干のものをこれらの階層の老人を収容する施設として活用したりしてきたが、昭和36年4月厚生省は「軽費老人ホーム」の設置および運営についてという通達を出し、軽費老人ホームの設置運営を公的に促進することとした。この通達によると、「軽費老人ホームは低所得階層に属する老人であって、身寄りのない者等を低額な料金で収容し、医学的、心理学的配慮の下に、健康で明るい生活を送らせることを目的とする」とし、経営主体を国・地方公共団体または社会福祉法人としている。利用者については「生活費に当てることができる資産、所得、仕送り等又はそれらを合わせたものが、1人月額10,000円程度以下の老人であって、次のような事情にあるもの、ア) 身寄りのない者、イ) 家庭の事情等によって家族と同居できない者」とし、利用者の年齢はおおむね65歳以上としている。そして利用料は1人7,000円程度以下とし、この額は施設事務費と生活扶助基準額との合算額を勘案して定めることとしている。このほか

立地条件、構造設備、定員、職員、管理、処遇その他について細く規定している。

そして軽費老人ホームの社会福祉事業法上の取扱いについては、「社会福祉事業法第二条、第二項に規定する生活困難者を無料又は低額な料金で収容して生活の扶助を行うことを目的とする施設として取扱う」こととしたのである。

こうして軽費老人ホームは社会福祉事業法の規制を受けるものとされ、同年度から設備費の2分の1について国庫補助が行われ、昭和37年10月に19カ所のホームをみるようになったのである。

このほか医学的管理を必要とする老人の収容についての必要もこの時期から公の立場からも主張されるようになっていく。たとえば昭和37年厚生白書では次のようにのべている。

「養老施設収容者のうちには、精神上または身体上著しい欠陥があるため、常時介護を要する状態にある者が37年5月現在で約7,500人（全収容者の18%）いるが、これらの者を一般の者と分離して収容し、医学的管理のもとに適切な処遇を行うことが、老人の健康の保持と施設管理の合理化の面から強く要請されるところである……（中略）……生活保護階層でない老人のうちにも以上と同様の状態にあるものが約3万人程度あるものと見込まれ、これらは家庭内において必ずしも適切な看護を受けているとは限らないので、これらの者をも合せて収容する施設として諸外国にその例をみるナースィングホームを計画的に設備してゆくことを考えなければならない」。

このように収容施設の新設と拡充と同時にこの時期に老人福祉センターの運営要綱が出されている。これによる老人福祉センターは「地域の老人に対して、各種相談、機能回復訓練等を行うとともに、教養、レクリエーション等に関する便宜を提供することにより、老人に健康で明るい生活を営ませること」を目的として運営されるものとしている。そしてこの経営主体は都道府県または市ということで、生活相談、健康相談として、生業および就労の指導、機能回復訓練の実施、レクリエーション等の実施、老人クラブ等の育成を行うこととしている。こうして建物、立地条件、職員等の規定を設け、地域の居宅老人のための利用施設として活用されるようにしている。この種の施設数は昭和38年4月で全国に3施設み

7) 『厚生白書（37年版）』、54頁。

ることができたが、この通達以降急速に増加するようになった。

このように老人問題への関心の増大と、老人福祉対策の一定の前進のなかで、老人福祉法の制定の機運が急速に高まっている。

老人福祉法または老人憲章制定の要望は、すでに昭和28年に潮谷総一郎、杉村春三両氏による私案が発表されていたが、その後昭和30年前半の全国養老事業関係者会議やこの会議の後身である全国老人福祉事業関係者会議などでも次第に取上げられるようになった。たとえば33年に開催された全国養老事業関係者会議では「老人福祉法の内容には、どのようなものが含まれるべきであるか、またその制定促進のためにはどうすれば最も効果的であるか」という議題がとりあげられた。また34年全国老人福祉関係者会議でも「高齢者の激増する情勢に鑑み、老人福祉に関する施策を総合的に立法化し、老人の福祉増進を計ることは現下の急務である。よって左記の内容をもつ老人福祉法を早急に制定せられたい」として、老人登録制度、老人手帳、老人の定期検診、老人の軽費診療、居宅老人のための訪問員制度、軽費有料老人ホーム、老人住宅、老人クラブ、老人福祉センター、老人福祉に関する調査審議会などをその内容として要望している。そして同種の要望は35、36、37年の同上の会議で繰返し提案されている。

そして昭和36年には九州社会福祉協議会連合会議案の形で全文60カ条に及ぶ老人福祉法案が民間の意見としてとりまとめられたりしている⁸⁾。また37年4月には全国老人クラブ連合会が結成され、老人福祉法制定促進に大きな推進力となっている。

このような動きに加えて、1961年のアメリカ白亜館老年会議で論議された老人憲章が紹介されたことも、老人福祉法の制定促進に影響を与えた⁹⁾。

こうした動きのなかで厚生省としても、昭和37年7月ごろから、老人福祉法制定のための予算措置を準備するとともに、法案について具体的な検討を始めている。そしてこれと平行して中央社会福祉審議会に設けられた小委員会は「老人福祉施策の推進に関する意見」を37年7月次のように中間報告の形で発表している。

「現在わが国において実施されている老人のための固有の福祉施策としては、各種年金制度による老齢

年金の支給と生活保護法による扶助としての養老施設への収容等があるにとどまり、児童、身体障害者等に対する福祉施策がそれらの者のハンディキャップに密着して体系的に実施されているのに比して著しく立ち遅れている。

一方高齢人口の増加、親族扶養の減退、老人をとりまく社会環境の複雑化等は、老人の生活を極めて不安定にしており、一般国民の老後の生活に対する関心は昂っている現状である。

そもそも、老人は、多年にわたり社会の進展に寄与してきたものであるから、社会の構成員である国民が老人に対し、敬愛の念をもつべきことは当然であり、さらに、このことと老人が程度の差こそあれ、共通の精神上、身体上の特殊性に起因するハンディキャップを有するものであることを合せて考えれば、そのハンディキャップに応じた施策を実施し、老人の福祉を増進することは、国や地方公共団体の責務であるといえることができる。社会福祉審議会専門分科会においては、上記のような見地になって今後の老人福祉施策について密議を重ねた結果、次のような施策を推進すべきであるとの結論に達した。

一 老人福祉法の制定

老人の福祉の向上を図ることは、国および地方公共団体の責務であって、このことは、今日、国民が等しく認めるところであるから、これを老人福祉の原理とし、老人の福祉施策を総合的、体系的に推進するため老人福祉法を早急に制定する必要がある。老人福祉法の制定に当たっては、上述の原理に基づき、二以下に述べるところに留意して検討されるべきである。

二 社会活動への参加の奨励（以下略）

三 所得保障（以下略）

四 保健及び医療保障

老人の精神的、身体的ハンディキャップに対する最も直接的な対策は、保健及び医療であって、早急に着手すべきものとして、健康診断、健康相談及び保健指導の実施があるが、老人の特殊性に応じた医療保障についても、特別の考慮を払う必要がある。

また、老人に多い慢性疾患に関しては、とくに予後措置を中心として、一般成人の場合と異なる特殊な配慮がなされるべきであって、この意味で慢性疾患の回復期にある者の保護施設及び後退機能の回復訓練を行う施設の設置についてもその実現を図るべきである。

8) この要旨については大山正著『老人福祉法の解説』、31頁に詳しい。

9) 高齢市民憲章『全国老人福祉事業関係者会議』、昭和36年、議事録 73頁より引用。

なお、わが国の老人の自殺率が諸外国に比して著しく高率であるという事実は、老人対策全般の遅れを物語るものであるが、これに対する予防的な対策としての効果も合わせ考えて、老人の精神衛生面への配慮を忘れてはならない。

これからの対策としては、老人クラブ、老人ホーム等におけるレクリエーションあるいは老人の社会活動への参加の奨励等が必要である。

五 援護措置

(一) 施設における養護等

老人に特有の精神的、身体的ハンディキャップが顕著である者、すなわち、老衰のため、独立して日常生活を営むことが困難な老人に対する措置としては、生活保護法による養老施設への収容保護があるが、この制度は最低限度の生活の保障が主眼であるため、施設の設置又はサービスは老人福祉の面からみると必ずしも十分なものとはいえない実情にあり、また低所得階層の老人を対象として新しく設けられた軽費老人ホームについては、国は設備費に対し奨励補助するにとどまっているため、低所得老人の利用が困難な状況にあり、またその数も現実の需要からすれば極めて微々たるものである。

このような現状にかんがみ、老人の施設における養護をさらに拡充強化するために次の措置をとることを検討する必要がある。

(ア) 精神上、身体上の理由又は世帯の事情により居宅で生活することが不適当な老人に対しては、国の責任において、所得にかかわらず老人ホームに収容し養護を行うこと。この場合の費用については、負担能力のある者からはこれを徴収できるものとする。

なお精神上又は身体上著しい欠陥があるため常時介護を要する老人については、これに適した処遇を効率的に行うため、その他の老人と区分して収容するための対策を講ずべきであり、このための特別の老人ホームの制度化についても検討すべきであること。

(イ) 低所得の老人を低額な料金で収容し、給食その他日常生活に必要な便宜を供与する施設としての軽費老人ホームに対する需要が昂まっているので、国はその設備及び運営に要する費用に対し積極的な補助を行い、その設置を促進するとともに低所得老人の利用を容易にすること。

(ウ) (有料老人ホームの育成、普及と規制)

(ニ) (養護委託の必要性)

(ハ) (家庭奉仕員の派遣)

六 地域における老人福祉の推進

主として地域における老人の福祉を推進するため、各種相談、機能回復訓練、教養娯楽等の設備を総合的に備えた施設としての老人福祉センターの整備拡充をはかるとともに、老人クラブ活動に対する適切な指導助成の措置を講ずべきである。

七 その他 (略)

この報告書をもとに厚生省は昭和37年末までに老人福祉法の原案を作成し、翌38年1月、社会保障制度審議会に諮問した。これを受けて2月5日、社会保障制度審議会は次のような「老人福祉法案要綱について」という答申を行っている。

「本案は、現下喫緊の要務である老人福祉の分野に重点を置く意欲を示したものとして了承するが、老人福祉対策の方向づけとなる点からみて、その総合的対策としては、積極的、具体的施策に乏しいうらみがある。今後の高齢人口の推移に対処して、特に次の点に留意し、老人福祉対策の充実発展とその運営の万全を期すべきである。」

として、老人の社会活動参加に対する国および地方公共団体の責任の明示、施設収容老人や低所得階層に属する老人だけでなく、老人全般に対する各種の施策の強化、老人福祉施設の拡充のための格別の努力、老人福祉施設の配置、設備についての考慮、老人健康診査の徹底と療養の指導の強化などを意見として付記している。

こうして老人福祉法は昭和38年7月に成立、法律133号として公布された。なお国会の審議過程で、衆参両院で次のような付帯決議が行われている。

「本法律案は時宜に適したものであるが、なお、今後その内容を改善すべき面もあるので、政府は左記の事項につき検討の上その実現に努力すべきである。

記

一 老人人口の増加のすう勢並びに家族居住分離の傾向にかんがみ、養護老人ホーム、軽費老人ホーム及び公営住宅等の建設を促進すること、

二 老人福祉施設の職員の処遇の改善につとめ、要員確保に特段の配慮をすること、

三 老人の健康診断については開始年齢の引下げ及び回数増加につき検討し、老人福祉施設内における諸施設の充実につとめること。」

こうして老人福祉法は成立し、これに基づいて、従来生活保護法に規定されていた養老施設は廃止され、老人福

祉法に養護老人ホームとして再生されることとなった。また改めて老人福祉担当職員を各福祉事務所に配することとしたり、中央および地方社会福祉審議会に老人福祉専門分科会を設けるなど、社会福祉事業法の改正も行われている。

老人福祉法の成立は老人福祉対策にとって画期的な意味をもっている。それは老人福祉の理念と方向を明らかにし、従来そのときどきに生まれた諸施策を総合化し、「老人福祉の分野を明確にしている。しかしそれにもかかわらず、この法律のなかで規定されている福祉の措置は、それまで地方公共団体などで実施されていた諸措置をもちこんだにとどまり、老人のための所得、医療保障、住宅、雇用その他については、他の制度に委ねることになったのである」。

VI

老人福祉法の制定はその後の老人福祉対策の拡充、発展の出発点となるものと期待された。このなかで昭和40年2月社会福祉審議会はふたたび「老人福祉施策の推進に関する意見」を発表し、次のように老人福祉施策の推進のための具体的方向を明らかにしている。

「昨年7月、老人福祉法が制定され、政府が福祉国家の実現を目ざして、本格的に老人問題に取組む決意を国民の前に示したことは、きわめて意義深いものがあり、その具体的施策の実現には、国民が等しく大きな期待を寄せているところである。

しかしながら、国家の近代化を目ざして高度の成長を続けてやまない経済状況のもとで、社会保障の後進性が強く反省されながらも、その具体的施策が果して十分に実現されるかどうか、楽観を許さないものがある」

と述べ、今日の老人問題の所在と緊急性を強調し、老人福祉法の目的を確認した上で、

「老人福祉施策を推進するためには、このような基盤に立って、ひとり厚生行政のみならず、広く関係各省にわたる諸施策を総合的かつ積極的に推進していく必要がある」

と主張している。そして当面次の事項については是正、改善または検討を要するものとしている。

この報告書ではまず社会活動への参加として、(1) 就労対策の促進、(2) 老人クラブ活動の援助、をあげている。とくに前者については、

「今後は老人の雇用機会を増大せしめるための積極的な方途を講ずべきである。このためには、老人の

能力及び経験に応じて教育、訓練等の施策を講ずることも必要であろう。また雇用に適さない老人についても、老人の就労がもつ特別な意味にかんがみ、老人に適した仕事を開拓、斡旋し、あわせてワーク・ショップ等の施設の整備につき検討する必要がある」

としている。またつづいて所得保障、医療保障についても言及する。そして医療保険については(1)健康診査の充実、(2)医療保険等の整備をあげているが、医療保険の整備でとくに老人医療について次のような注目すべき提案を行っている。

「一般に老人性疾患は慢性の経過をたどるものが少なく、その治療は長期にわたるものが通常であるが、所得の低い老人層にあっては、療養費の自己負担に困難をきたすため受療を回避し、又は中止する等の傾向が少なくない。したがって、現行の給付率の改善にあたり、老人の特性を配慮し、少なくとも老人につき特別の措置を講ずるか、又はその医療費の自己負担分について必要に応じ公費負担の措置を講ずる等、老人が安んじて十分な療養を受けることができるよう検討すべきである。」

この報告の第4項目として、居宅老人に対するサービスをあげ、(1)老人住宅の建設として、「戦後の住宅事情の悪化は、家族内葛藤の一因ともなっているが、老人の心身の安定のために、その特性を配慮した構造、設備を持った居間、住宅を低廉な家賃で供給し、あるいはその建設に対して融資等の援助の措置を講ずることが必要であろう」としている。その他、(2)老人家庭奉仕化事業の充実をあげる。

第5項目は老人福祉施設の整備ということになっているが、ここでは(1)施設の増設と専門分化、(2)施設職員の確保と資質の向上をあげている。とくに施設の増設では、特別養護老人ホームの増設を強調し、合せて「老人病院の設置についても検討すべきであろう」とする。また施設の専門分化については、被措置者の分類収容の必要性と同時に、リハビリテーションの充実を訴えている。

このほか六 老人福祉に関する調査、研究、七 その他、として民間で行われている友愛訪問、老人給食等の研究、輸送事業、放送事業等の老人優遇措置の検討などをあげている。

このように昭和40年の社会福祉審議会の報告は、老人福祉法で規定されている諸措置のいっそうの具体化を訴えると同時に、老人就労、老人医療、老人住宅、施設の専門分化など新しい老人福祉対策の発展の分野を指示

するものと評価することができる。

これに続いて厚生省は改めて老人福祉法に規定されている福祉の措置その他について次のような通知を都道府県知事、指定都市市長に出し、老人福祉施策の統一と促進をうながしている。「老人家庭奉仕事業運営要綱」「老人福祉センター設置運営要綱」「軽費老人ホーム設置運営要綱の一部改正」「老人休養ホームの設置運営要綱」「老人憩の家設置運営要綱」などがそれである。老人家庭奉仕員、老人福祉センターについては従来の運営要綱にそってその明確化をはかり、軽費老人ホームについては、費用および職員定数、管理規定、処遇などの改正が主なものである。

これに対して老人休養ホームについては、「景勝地、温泉地等の休養地において、老人に対し低廉で健全な保養保健のための場を与え、もって老人の健康の増進をはかることを目的とし」、設置、運営主体、設置基準、運営基準、管理等について細い規定を行っている。

また老人憩の家は「市町村の地域において、老人に対し、教養の向上、レクリエーション等のための場を与え、もって老人の健康の増進を図ることを目的とする」として、厚生年金保険積立金還元融資、国民年金特別融資による施設の設置、運営を促進する措置をとっている。この老人休養ホーム、老人憩の家等は老人福祉法による老人福祉施設として規定されていないが、居宅老人福祉対策の一環として打ち出された施策として注目することができる。

このほか注目すべき動きとして、老人の就労対策が現れている。従来から老人の雇用問題の重要性についていわれてきたが、昭和38年、東京都社会福祉協議会では高齢者無料職業紹介所を先駆的に設置し、60歳以上の老人の就職斡旋事業にのり出している。そしてこれにひきつづき、名古屋市社会福祉協議会、神奈川県社会福祉協議会、大阪市老人クラブ連合会などが相ついで同種の事業を実施し、老人就労対策も徐々にではあるが広まっていった。

中央社会福祉審議会はさきの「老人福祉施策の推進に関する意見」を具申したが、その後、「養護老人ホーム及び特別養護老人ホームの設備及び運営の基準に関する意見具申」を41年1月に行い、施設の最低基準、寮母看護婦等の職員の増員の必要を明らかにしている。また43年4月には「老人ホーム、老人向住宅の整備拡充に関する意見」を発表し、養護老人ホーム、特別養護老人ホームの整備・拡充を再度訴える一方、軽費老人ホームの改善、老人向住宅の方向についての意見を述べている。

とくに老人向住宅については、

「昭和39年以来、第二種公営住宅として老人世帯向住宅が建設されてきたが、いまだその設置が促進されていないので、さらにいっそうの趣旨の徹底を図るとともに、今後においては、さらに第一種公営住宅にも老人世帯向住宅を建設することが必要である」

と述べ、さらに公営、公団住宅に老人のための居室を考慮すること、老人のいる世帯について住宅当選率を一般世帯よりも有利にすること、さらに別居老人の場合でも子供の近くに居住できるように配慮すること、単身老人住宅を提供することなどの意見を述べ、これらに必要な設備についても言及している。そしてさらにこれらの住宅の整備と平行して、ホームヘルパー、巡回相談員等の制度を拡充し、「積極的にその居宅福祉を推進する必要がある」としているのである。

このように老人福祉法の制定以来、老人福祉対策の推進と拡充について、それまでにない前進がみられるようになったが、それらは今日の老人のおかれている位置とニードに比較し、また他の福祉施策に比べるならば、まだかなりおけているといわなければならない。それは収容施設の場合にもいえるが、それにもまして圧倒的多数を占める居宅老人の対策について顕著なものがある。その意味で昭和30年代後半から40年の初めにかけて、老人就労対策、老人福祉センター、休養ホーム、憩の家、老人向住宅など多くの施策が登場することは老人福祉対策の今後の方向を示すものといえることができる。

VII

ところで老人問題は今日ではたんに社会福祉の分野だけの問題ではなくなっている。それは老人自身の問題というだけでなく、国民生活に深くかかわりを持ち、さらに国の経済にもさまざまな形でかかわってきている。その意味で、昭和43年に国民生活審議会が老人問題をとり上げ、今日の老人問題の意義と対策の方向を明らかにしたことは時宜に適したものであった。

すなわち国民生活審議会は43年1月、総理大臣より「経済社会の成長発展に伴い変化しつつある諸条件に対応して、豊かな均衡のとれた国民生活を確保するための基本的方策いかん」という諮問に対して、ただちに調査部会を設置し老人問題の調査審議に入った。そしてとくに問題の重要性にかんがみ、「老人問題小委員会」（委員長 小山進次郎）を設け、数回にわたって研究討議を行い、同年9月に「深刻化するこれからの老人問題」とい

う中間報告を公表した。

この報告は、Ⅰ 今日における老人問題とその深刻化——その意味と背景、Ⅱ 社会および個人の対応状況、Ⅲ 老人問題の処理において考慮すべき方向、の3部からなっている。

第Ⅰ部においては、(1)老人人口の比率の上昇、(2)老人扶養負担の増大、(3)家族扶養の衰退、(4)老人だけの世帯の増加、(5)老年労働力の相対的過剰、(6)貯蓄の減価（物価上昇）、(7)とり残される老人の生活、の七つの節を含んでいる。ここでは上記の諸要因を分析することによって次のように問題の深刻さを明らかにしている。

「事態を漫然とその赴くままに推移させるならば、これらの健康老人を中心として深刻な社会問題を発生させ、その解決なくしては経済、社会の安定した発展そのものが期待できなくなる時代が到来するであろう。(中略)しかもより重大なことは、現在40代、50代の約2,000万人に及ぶ現に生存し、社会の重責を担っている人達はやがてこのような困難な環境に直面する筈であるが、この人達の置かれていた戦中戦後の諸条件は、この人達がやがて迎えるであろうこのような局面に対する対応準備を著しく手薄なものとしていることである。」

そして第Ⅱ部では、このような深刻な老人問題に対する対応を年金、福祉対策、保健対策、就労対策、住宅対策の行政施策の面と、個人的対応の面の二つからふり返り、次のように結論づけている。

「これまでも老人問題については、いろいろの角度から論ぜられ、老人福祉の分野ではいくつかの施策も進められてきた。しかし総括していえば、全体の視野に立ってその広がりや深さを検討し、それぞれの施策や対応を考えるという点においてすこぶる不十分であった。また一般の国民も児童の問題とは違って老人の問題には将来がないといって、全国的な規模で考えるほどの意欲を示しながらない。いきおい政府もまた現に発生している放置し得ざる現象の手当以上の措置は、講じようとはしていない。…後略……」

このような反省の上に立って、第Ⅲ部では老人問題の処理において考慮すべき方向として、(1)年金制度の充実とその限界、(2)老年開発の必要性和その方向、(3)老年開発を可能にする諸条件、を考えている。

まず年金制度については、①現行の年金制度の大幅な引上げと改善、②年金受給条件の一つとなっている退職要件の緩和、③55歳から65歳までのブランクをうめる

ための企業有期年金の導入、などを当面検討すべきものとしている。

また(2)の老年開発の必要性和方向については、老年期の各段階に応じたきめ細かい対策を考えることとして、1) 定年の延長、2) 就労開発、3) 孤独感からの解放をあげている。とくに就労開発については、老人の職業についての情報収集、就職斡旋、職業指導、等の機構の充実、老人に間に合うものについての優先配置、作業環境の整備、改善などを示唆している。また孤独からの解放については公的活動への参加、余暇利用について言及している。

なお(3)の老年開発を可能にする諸条件では、1) 近親者の接触の確保をあげ、「近親者との接触を確保するためには、単に同居、別居の形式だけが問題なのではなく、子との親密な心理的結びつき」を強める配慮を強調する。そして、2) 住宅難からの解放では「老人の住宅の確保を図る場合には、老人だけの共同生活を中心とした老人ホームや集団住宅だけでなく、今後は居宅における老人家族の住宅保障」に力を入れること、さらに現在の老人住宅、老人ホームの位置、設備についての改善、配慮をのべている。そして「要は老人の選択に応じた住宅が供給されることが望ましいのであるが、円満な家族関係をできるかぎり維持できるようにすることに老人住宅対策の重点がおかれる必要があろう」としている。

3) の疾病に対する不安感からの解放では、一般的な健康増進対策のほかに住宅衛生、生活環境の向上、労働環境の改善などと同時に、老人のための医療、リハビリテーション等の充実、老人医療費対策などについてもふれられている。

こうして「むすび」として深刻化するこれからの老人問題に対応して次のように述べている。

「これからわが国の直面する老人問題の広さと深さを考えれば、この際の急務はまず政府自身がこの問題を全体的かつ長期的に展望し、その対策を総合的かつ計画的に考える態勢を整備することである。しかし同時に考えるべきことは、この問題の解決は、政府だけで行えることでもないし、行うことでもないということ、言葉の最も厳密な意味において政府、企業、家族、コミュニティ及び老人本人の完全な協力のどれが欠けても望ましい解決には達しがたいということである」と。

このようにこの報告は、それまでややもすると老人問題という巨象について、部分的に接近し、その一部をもって全体を推しはかろうとする傾向に対して、全体的総

合的にこの巨象を把え、この問題解決の視点を明らかにしようとしたものであった。もちろんこの報告ですべてが明らかにされたわけではない。

むしろ総合的の老人問題対策の最初のとっかかりを示したという意味で、この報告は中間報告に属すべきものであるかもしれない。またこの報告で示唆される施策については、対象、主体、財政、方法その他の側から、より

つめた研究が必要であることもいうまでもない。このようないくつかの限界はあるが、この報告は老人問題を緊急に解決のせまられている問題として提示するとともに、従来ややもするとハンディキャップをもつ老人対策という消極的な視点をのりこえる契機の一つとなったという意味で大きく評価することができるのである。

次 号 (Vol. 5, No. 1) 予 告

巻頭言.....園 乾 治

論 文

第2回社会保障研究所シンポジウム特集

政治体制と社会保障 レポーター.....福 田 敏 一

法秩序における社会保障.....角 田 豊

社会保険と社会サービス.....高 橋 武

“ ”庭 田 範 秋

コメンター.....大 熊 一 郎

.....綿 貫 譲 治

.....近 藤 文 二

.....仲 村 優 一

資 料

昭和44年度厚生省予算について

研究会ノート

昭和42年度社会保障の所得再分配調査について.....斉 藤 正 明

人と業績

シドニー・ウェッブ.....小 山 路 男

書 評

最近の社会保障概説書について.....谷 昌 恒

社会保障と法体系について(仮題).....小 川 政 亮

『社会保障研究序説』.....高 橋 長 太 郎

P. Townsend etc. ed., *Old People in*

Three Industrial Societies.....三 浦 文 夫