

老人福祉施策の現状と課題

— 東京都下K市の事例をとおして —

野 島 正 也

Review and Recommendation of the Social Service for the Aged

— A Case Study of K City in Tokyo —

Masaya Nojima

The purpose of this paper is to make a review the social service for the aged in the metropolitan area and to make some recommendation for administrators of the social service section.

I overviewed services from the standpoint as follows. i) guarantee for income (ex. an old-age pension, welfare aid), ii) institutional care (ex. an home for the aged, welfare center for the aged), iii) community care (ex. dispatching home helper, working the senior citizens' labor corporation, iv) health and medical services, v) educational services.

Based on the case study, I tried to make some recommendations.

はじめに

この小論の目的は、こんにちの老人福祉施策の現状を的確に要約し、ついで、これらの現状をふまえて、近い将来に改善されるべき具体的な提案を示すことである。この目的のために、筆者は、中規模の一範域をケースとして設定し、そこでの老人福祉施策を文献調査と担当者への面接調査によって把握し、それをもとに、将来にわたる老人福祉施策の実施指針の作成を試みた。

調査範域は、東京都狛江市を選んだ（以下では、K市と略記する）。ここでの老人福祉の現状と設定された課題は、ほかの大都市周辺部の諸範囲の老人福祉の現状と課題を考えればあいのおおよその目やすを与えるものと

考えられる。

調査の開始は、昭和52年であった。収集した文献は、その当時のものに限定したので、対照する関連資料も、その年次のものに努めて合わせた。

K市には、65歳以上の老人が、3685人いる（昭和53年1月1日現在）。その男女比は、大略4対6である。年齢別では、60代後半が4割、70代前半が3割、以下は5歳階級がひとつ上のごとにほぼ半減している。また、就業しているものは3割弱で、第三次産業部門にその6割が集中している。

K市の老齢保障制度の全体は、所得保障とサービス保障とからなる。そのいずれについても、わずかの例外をのぞいて、直接、地域の老人に接して業務を担当する機関はK市

におかれる。

所得保障については、事業主体の中心は国にある。したがって、K市の老人の所得保障を問題にするばあい、主要には、国の諸制度の検討がおこなわれることになろう。

サービス保障については、国や都が主体の事業、国や都の助成をえて市がおこなう事業、市が独自におこなう事業とさまざまである。以下で、やや詳しく事業内容を見ることにする。

1. 所得保障

老人の生活の維持は、老人本人の就労による収入、家族による扶養、公的年金の受給、生活保護の受給のうちのひとつ、またはいくつかの組み合わせによってなされる。ここでは、老人に対する公的保障として、年金と生活保護の受給状況を見る。

(1)年金

現在、わが国の年金制度は、厚生年金保険と国民年金を中心にして、これに国家公務員共済組合など5種の職域別共済組合と船員保険が加わり、計8種の制度からなっている(表1)。

表1 公的年金制度の受給権者数
(52年3月末現在, 人, %)

	総 数	老齢(退職)年金	構成比
総 数	12,774,742	10,698,709	100.0
厚生年金保険	2,803,183	1,880,028	17.6
国民年金(拠出制年金)	3,876,727	3,550,944	33.2
(福祉年金)	4,936,000	4,381,365	41.0
国家公務員共済組合	257,033	202,212	1.9
地方公務員共済組合	468,924	383,694	3.6
公共企業体職員等共済組合	300,247	211,886	2.0
私立学校教職員共済組合	18,429	15,127	0.1
農林漁業団体職員共済組合	54,159	43,734	0.4
船 員 保 険	60,040	29,719	0.3

注① 老齢(退職)年金の受給権者数には通算老齢年金、特例老齢年金の受給者を含む。

② 各共済組合は51年末現在の数値である。

資料：厚生白書(昭和52年版)

厚生年金保険は、民間の被用者年金保険の中核をなすものである。受給開始年齢の主要

表2 年金の支給要件

制 度 名	支 給 要 件
厚生年金保険	①20年拠出(男子40歳, 女子35歳以降15年) ②支給開始60歳(女子55歳) ③原則として退職要件あり
国民年金	拠出制 ①25年拠出(ただし, 年齢によって10~24年に短縮, 制度発足時50~54歳の者については10年または5年) ②支給開始65歳
	無拠出制 支給開始70歳

な基準は、退職した男子で60歳(女子は55歳)、在職中の者については65歳である。公的年金受給者総数にしめる厚生年金保険の受給権者数の比率は17.6%である(昭和52年度)。国民年金は、拠出制国民年金と無拠出制国民年金(老齢福祉年金)からなる。拠出制国民年金は、農林業や自営業などの従事者で他の年金制度に加入していない国民が加入し、受給開始年齢は65歳である。公的年金受給者総数にしめる拠出制国民年金の受給権者数の比率は33.3%である。無拠出年金は、1959年に施行されて以来、年金保障制度が拡充・整備されるまでの過渡的的制度として拠出年金の給付対象からもれた老人の所得を保障する一方、貧困などの理由で拠出金の免除をうけ、そのために拠出制国民年金の給付をうけることができない者にたいして支給される。受給開始年齢は70歳である。

公的年金受給者総数にしめる拠出制国民年金の受給権者の比率は41.0%である。

老齢年金受給者1人当りの平均月額をみると、51年末現在で、厚生年金保険6万8,867円、拠出制国民年金では1万6,423円、無拠出制国民年金1万3,500円(52年8月からは1万5,000円)である。ちなみに、昭和51年度の老人世帯の1人当りの生活保護費は3万3,119円であるから、国民年金は、国民の最低生活費の約半分を保障していることになる。

年金事務のとりあつかい窓口は、厚生年金

保険については、最後に勤めていた事務所を所轄する社会保険事務所であり、K市については、東京都武蔵野社会保険事務所が窓口である。国民年金については、拠出、無拠出いずれのばあいもK市役所が窓口となる。

支給方法は、厚生年金のばあい、2月、5月、8月、11月、国民年金のばあい、3月、6月、9月、11月と、それぞれ年4回に分けて、前月までの分が銀行または郵便局を通じて支給される。

さて、K市の老人の年金受給状況はどうか。ここでは、市が把握している国民年金の受給（権）者数についてみることにする。

拠出制国民年金（老齢年金）の受給者は、52年度末で822人、これを3年前の49年度の受給者数とくらべると3.1倍となり、年金制度の定着がうかがわれる。

なお、老齢福祉年金の受給権者は、52年末で1,333人で、過去3年間の推移をみてもほとんど変化はない。

当市の拠出制国民年金受給者は、受給開始年齢にあたる65歳以上人口の20.9%、また、老齢福祉年金受給権者は、70歳以上の人口の33.7%にあたる。

表3 国民年金受給状況（K市）

種別	年度	49	50	51	52
拠出制国民年金(老齢年金)		190	555	689	822
(カッコ内は通算老齢年金)		(9)	(14)	(37)	()
福祉年金受給権者数		1,330	1,383	1,329	1,333
(カッコ内は受給者数)		(1,038)	(1,127)	(1,033)	(1,045)

注、52年度は、53年1月現在の数値である。

(2)生活保護

生活保護は、憲法第25条に規定された理念にもとずき、国民の最低限度の生活を保障する制度である。保護の種類は、生活扶助、住宅扶助、医療扶助など7とおりであり、要保護者の必要に応じて、単給または併給の保護となる。

生活保護の実施主体は国であり、業務を主に担当するのは厚生省社会局保護課である。

保護を実施する権限は、機関委任事務として、都道府県知事、市（町村）長に属する。地方自治体の長は、さらに、保護の決定と給付の業務を所轄の福祉事務所長に委任する。福祉事務所では、生活保護に関して、有給専任の福祉担当職員が直接地域住民に接して業務を担当するしくみになっている。

また、地域住民の中には、保護事務の遂行に協力する民間人として民生委員がいる。

生活保護基準については、52年度当初に、前年度比12.8%の第33次引上げ措置があった。いま、例をあげて基準額がどのくらいかをみると、K市が該当する一級地では、老人夫婦世帯で1人当月額は約3万7,000円、ひとりぐらしの老人では月額4万2,000円である（表4）。日常の経験にてらしてみると、ここに示された金額で、食費、衣料費、水道光熱費などの生活費全体をまかなうことはきわめて大きな困難をとまなうとおもわれる。

表4 最低生活保障水準の具体例

昭和52年度 一級地

		老人2人世帯 72歳男(無職)・ 70歳女(無職)	老人単身世帯 70歳女(無職)
生活扶助 (第1類 第2類 加)		55,543円	32,444円
		38,840	17,870
		16,070	14,077
		19,400	9,700
小計	世帯当たり	74,310	41,640
	1人当たり	37,155	42,144
住宅扶助		9,000 (24,900)	9,000 (24,900)
	合計	83,945 (99,843)	51,144 (67,044)
合計	世帯当たり	41,972 (49,922)	51,144 (67,044)
	1人当たり		

注① 住宅扶助は、一般基準額を示したが、家賃、地代の額がそれを上回る場合は特別基準が適用される。()内は東京都の場合の特別基準最高額である。

② 第1類費とは被服費や、飲食物費のように、個人単位の計算でできる生活費について示された基準であり、したがってこの基準は年齢、性別に表示されている。

第2類費とは生活扶助の内容のなかでも燃料費や水道料などのように1類費と違って世帯全体としてまとめて支出される生活費について示された基準であり、世帯人員別に表示されている。

資料：厚生白書(昭和52年版)

保護費の分担のしかたについては、被保護者に給付される費用や医療扶助で医療機関に支払われる診療報酬の費用など、保護を実施する上で必要となる費用は、その10分の8を国が、10分の2を市が、それぞれ負担する。

さて、つぎに、生活保護の給付の実態をみよう。

国全体について生活保護を受けている世帯数、人数は、51年度で71万世帯、135万8,000人であり、被保護率(人口1,000人当りの被保護者数)は12.0%である。保護の種類別に被保護者数をみると、主なところでは、生活扶助117万4,000人、住宅扶助73万7,000人、医療扶助79万3,000人である。

K市での被保護者数をみると、生活扶助195世帯、452人、住宅扶助148世帯381人、医療扶助188世帯、310人、被保護率は7.0%である。これをさきにみた全国平均の被保護率12.0%とくらべると、K市における割合はかなり低い。また、東京都の26の市部の被保護率9.2%とくらべても、K市の被保護率は低いことが知られる。

K市の被保護者のうち、とくに60歳以上の老人についてみると、52年度当初での受給者数は103人(88世帯)であり、被保護者全体にしめる割合は21.0%となる(表5)。

これと同じことを同一年度で国全体について

みると、その比率は29.5%である。つまり、全国平均では、保護受給者10人に3人は60歳以上の老人であるが、K市では10人に2人と老人の受給率は小さい。

こんどは、60歳以上の人口に占める被保護者数の割合を、全国とK市についてみることにする。51年度の資料についてみると、全国平均では28.5%、K市では19.9%となる。これらの数値から、K市の老人の生活水準は、全国の老人の平均的生活水準より上にあることが推測される。

2. サービス保障(I)

社会福祉行政および社会福祉担当職員がおこなうサービスの全体は、二つおりの方法でなされる。一つは、対象となる人びとを社会福祉施設で生活させながら必要なサービスをおこなうものであり、二つには、人びとを自宅で生活させながら必要なサービスをおこなうものである。前者は施設ケア(インスティテューショナル・ケア)、後者は地域ケア(コミュニティ・ケア)とよばれる。

まず、前者の施設ケアに注目し、老人福祉施設への入所サービスの現状をみることにしよう。

老人福祉法でいう老人福祉施設には、養護老人ホーム、特別養護老人ホーム、軽費老人ホーム、老人福祉センターの4種類があるが、ここでは、とくに、福祉事務所で措置決定の手続きがなされる前二者について、入所状況などをみてゆく。

養護老人ホームは、老人福祉法によれば、「65歳以上の者であって、身体上もしくは精神上または環境上の理由および経済的理由により居宅において養護を受けることが困難なもの」が収容される施設である。ここに入所する老人は、主要には、生活保護をうける程度か、それを多少うわまわる程度的生活水準にあり、かつ、同居者との人間関係の不和や居住条件が劣悪であるなど、なんらかの理由

表5 生活保護者数の推移
各年度4月1日現在

	全受給世帯	全受給者数	60歳以上の受給者
45	201	424	89
46	208	439	94
47	196	390	83
48	208	416	88
49	231	481	99
50	231	487	101
51	236	505	106
52	228	491	103

(参考) 52年度、60歳以上の受給者103人(88世帯)の中で、単身者は57人であった。

で、自宅で生活することが困難な老人である。老人ホームでの生活は、1室に数人が同居し、共同生活に最小限必要な範囲で設けられた規則と日課にもとずいておこなわれる。食事は3食とも給食のサービスがある。

特別養護老人ホームは、老人福祉法によって、「65歳以上の者であって、身体上または精神上著しい欠陥があるために常時の介護を必要とし、かつ居室においてこれをうけることが困難な者」が収容される施設である。入所の条件は、身体上または精神上の著しい障害のため、全く起きることのできない人または、食事、排便、着がえなどの日常生活の用の大半を他人の手を借りなければ生活できない65歳以上の老人である。

養護老人ホームも特別養護老人ホームも、入所後の費用は、家族の所得階層区分に応じて徴収されるが、養護老人ホームのばあい、入所の条件として経済的理由があげられ、困窮度の比較的高いものが入所するため、実際には費用徴収はない。

措置にともなう経費（措置費）は、その10分の8を国が、10分の2を福祉事務所においている都道府県または市が、老人ホームの長の請求によって支払う。東京都では、福祉事務所の設置を、区・市部については区・市部が、また、町村部については都がおこなっている。K市についてみると、51年度における老人ホーム措置費は、総額3,289万1,000円で、その分担は、国^(注1)2,512万5,000円(76.4%)、都^(注2)69万9,000円(2.1%)、その他86万4,000円(2.6%)、市620万3,000円(18.9%)となっている。

東京都には、昭和52年末現在、公立・私立あわせて、養護老人ホームが35、特別養護老人ホームが39あり、入所定員はそれぞれ6,207人、3,716人である。K市での措置状況を昭和45年以後についてみると、各年度の平均措置者数は、養護老人ホームで3.8人となる。また、累計措置者数は、前者が15人、後者が30人で

ある(表6)。ここにみられる入所者の傾向については、当市に居住する老人の経済的基盤が比較的安定しているため、経済的理由が入所要件の1つである養護老人ホームへの入所者が相対的に少なくなっていると考えられる。

K市の老人が入所した老人ホームは、昭和52年現在、養護老人ホームでは、信愛寮(府

表6 老人ホーム入所措置者累計

(昭和45年~52年)

区分 年度	特別養護老人ホーム				養護老人ホーム				計
	措置 継続	措置 開始	措置 廃止	小計	措置 継続	措置 開始	措置 廃止	小計	
45	4人	2人	0人	6人	15人	1人	1人	15人	21人
46	6	1	2	5	15	2	0	17	22
47	5	6	2	9	17	2	3	16	25
48	9	3	0	12	16	0	1	15	27
49	12	2	3	11	15	2	2	15	26
50	11	8	5	14	15	2	5	12	26
51	14	4	2	16	12	4	3	13	29
52	16	4	2	18	13	2	1	14	32

表7 老人ホーム入所措置施設

昭和53年3月31日現在

	施設名	施設住所	措置人員
養護老人 ホーム	信 愛 寮	府中市	8人
	多摩第一老人ホーム	八王子市	1
	高幡台老人ホーム	日野市	1
	万寿園老人ホーム	東村山市	3
	浴 風 園	杉並区	1
	計		14人
特別養護 老人ホーム	西 山 苑	茨城県常陸太田市	2人
	ハ ト ホ ー ム	東村山市	1
	有 隣 ホ ー ム	世田谷区	2
	増 戸 ホ ー ム	五日市町	2
	信 愛 泉 苑	府中市	1
	山 水 園	八王子市	1
	芙 蓉 園	町田市	1
	桜ヶ丘延寿ホーム	多摩市	3
	さ つ き 荘	世田谷区	1
	友 愛 荘	町田市	2
	寿 の 家	山梨県東八代郡石和町	1
	聖ヨセフ老人ホーム	清瀬市	1
	計		18人

(措置入員は、昭和45年度から昭和52年度までの累計である)

中市), 万寿園(東村山市)など5施設, また, 特別養護老人ホームでは, 桜ヶ丘延寿ホーム(多摩市), 有隣ホーム(世田谷区), 増戸ホーム(五日市町)など12施設におよぶ(表7).

ところで, K市の老人の老人ホーム入所は全国平均とくらべて, どの程度おこなわれているだろうか. いま, 65歳以上の人口に占める老人ホーム入所者の比率を, 全国平均とK市平均についてみることにしよう. 数値は, 51年度のものをつかう. まず, 養護老人ホームの入所率をみると, 全国では7.3%, すなわち65歳以上の老人1,000人のうち養護老人ホーム入所者は7人となり, K市では3.7%となる. K市では, 養護老人ホームへの入所率は, 全国平均の約半分と, かなり低率であることがわかる. 特別養護老人ホームについては, 全国平均が5.6%, K市が4.6%となり, K市の老人の入所率は, 全国平均なみの水準にあるとみることができよう. みることができよう.

3. サービス保障(II)

この節では在宅老人にたいする社会福祉のサービス, すなわち, 地域ケアの実際についてみてゆきたい. ケアの対象となる老人は, 主に必要としているサービスのちがいがから, 一般老人, ひとりぐらしの老人, およびねたきり老人に大別され, それぞれにたいして, 生活に直結した社会福祉サービスがおこなわれている. いま区別した3つのグループ別に対応する具体的なサービスの種類はつぎのとおりである. まず, 一般老人に対しては, 老人クラブの助成, 入浴券の交付, 敬老金の支給, 春と秋の老人福祉大会の開催, 老人福祉センター(4施設)利用サービスがある. ひとりぐらしの老人にたいしては, とくに, 友愛訪問サービス, 老人福祉電話の設置, 老人給食サービス, 正月のおせち料理の支給, 一泊招待旅行, 緊急ベルの設置

のサービスがおこなわれている. また, ねたきりの老人に対してするものには, 老人福祉手当の支給, 老人の日常生活用具の給付, 車椅子の貸出し, 機能訓練, 理・美容サービス, ホーム・ヘルパーの派遣, 保健所による指導・援護がある. 以上をまとめれば, つぎのようになる.

K市の老人福祉施策一覧

一般老人対策	<ul style="list-style-type: none"> ・老人クラブ助成 ・入浴券交付 ・敬老金支給 ・春・秋の老人福祉大会 ・老人福祉センター等(福祉会館, 市民センター)
ねたきり老人対策	<ul style="list-style-type: none"> ・ホームヘルパーの派遣 ・老人福祉手当支給 ・老人日常生活用具給付 ・車椅子貸し出し ・機能訓練・理学療養士 ・理・美容サービス ・保健所による指導・援護
一人ぐらし老人対策	<ul style="list-style-type: none"> ・友愛訪問 ・老人福祉電話 ・老人給食 ・おせち料理支給 ・老人一泊旅行 ・緊急ベルの設置
就労・生きがい対策	<ul style="list-style-type: none"> ・高齢者無料職業紹介 ・高齢者事業団(53年度発足予定)
健康対策	<ul style="list-style-type: none"> ・老人医療助成・看護料差額助成 ・老人健康診査 ・保健所の成人病検診
施設対策	<ul style="list-style-type: none"> ・老人ホーム入所手続 ・老人一日里親 ・老人病院の紹介

つぎに, これらの在宅老人に対するサービスの一つ一つについて, 概要と実施状況を見ることにする.

(1) 老人全体にたいするサービス 老人クラブ助成

国が助成対象としている老人クラブは、おおむね60歳以上の会員が、地域社会との交流、健康の増進、学習活動、レクリエーションなどをとおして老後の生活を健全で豊かに過ごすために自主的につくられたものであり、政治上または宗教上の組織には属さない。会員数は50人以上をめやすとし、参加しようとする老人はだれでも平等に参加することができる。老人クラブの運営は、会員が納入した定期的な会費によっておこなわれるが、通例、国、都道府県、および市町村から活動費の補助がなされる。助成をうけている老人クラブは、昭和51年度で10万8,000あり、60歳以上の人口の48.4%にあたる646万5,000人が参加している。

老人クラブ活動の推進のために、市町村、都道府県、および中央に老人クラブ連合会が自主的に組織されているが、これに対しても助成がおこなわれている。

K市には、昭和53年3月現在、10の老人クラブがある。(表8)。会員は総計880人で、K市の60歳以上の人口5,581に占める割合は15.8%、およそ6人に1人の加入率となる。この比率は、全国平均とくらべて低いばかりでなく、比較的低加入率といわれる東京都49区市のなかでも、世田谷区、武蔵野市、目黒区、杉並区に次いで低い率である。ちなみに、昭和52年3月現在、東京都全体の老人クラブ加入率は27.3%、区部では24%、市部で34.9%、郡部ではさらに高い加入率となっている。

また加入率の低さだけでなく、1クラブ平均88人という集団の規模にも問題がある。集団活動の活性化のためには、クラブの再編成による適正規模の実現が必要であろう。それとあわせて、新会員の参入によって、クラブ組織の若返りにも工夫がほしい。

老人クラブの助成については、昭和52年度国庫補助基本額が1クラブ月額4,700円で、国、都、市は、おのおの、その3分の1を負担する。東京都は、補助基本額を月額1万

2,000円と定め、そこから国庫補助基本額4,700円を控除した額を独自に加算している。

表8. 老人クラブ会員数

53.3.1

老人クラブ名	会員数
第一 長寿会	120人
第二 "	88
第三 "	89
多摩川六十路会	80
K 団地老人クラブ	91
南部長寿会	97
いずみ "	76
あづま "	73
第五 "	85
第七 "	81
計 10 クラブ	880
老人クラブ連合会	880

K市では、市補助額のほかに、市独自に月額2,000円を加算している。以上を整理し、国、都、K市の補助額を算出するとつぎのとおりであり、補助額の合計は1万4,000円となる。

補助額合計 14,000円の内訳

$$\begin{aligned}
 \text{国の補助額} &= 4,700\text{円} (\text{国補助基本額}) \times \frac{1}{3} = 1,566\text{円} \\
 \text{都の補助額} &= 12,000\text{円} (\text{都補助基本額}) - (1,566\text{円} (\text{国補助額}) \\
 &\quad + 1,566\text{円} (\text{市補助額})) = 8,866\text{円} \\
 \text{市の補助額} &= 1,566\text{円} (\text{市補助額}) + 2,000\text{円} (\text{市上積額}) \\
 &= 3,566\text{円}
 \end{aligned}$$

さらにまた、K市社会福祉協議会から、1クラブについて月額2,000円の助成がこれに加わる。K市老人クラブ連合会に対しては、市から昭和52年度、年額2万4,000円の助成、さらに社会福祉協議会からも助成されている。

入浴券の交付

市では老人の保健衛生の向上をはかるサー

ヴィスの一環として入浴券の交付を実施している。交付の対象となる老人は、自宅に入浴施設がなく、生活保護を受給していない老人で、月あたり4枚が交付されており、52年4月現在の交付者数は87人である。なお、生活保護を受給している老人については、東京都の施策として、月に5枚の入浴券が交付されている。

敬老金の支給

長寿のお祝いとして、毎年9月15日に、市内に居住する75歳以上の老人に支給される。支給金額、支給者数を昭和52年度でみると、75歳以上90歳未満は6,000円で、1,060人が受給、90歳の老人には1万円で、5人が受給、91歳以上は1万2,000円で、30人が受給した。それに加えて75歳以上には、都が年齢にかわりなく一人につき5,000円を支給している。

老人福祉大会の開催

毎年春には、市内に居住する60歳以上の希望者を福祉会館ホールに招待し、老人福祉演芸大会を実施する。52年度の参加者は約500名であった。また、毎年秋には敬老の日の行事として、老人福祉大会を開催する。当日は、市内に居住する75歳以上の老人を招待し、福祉会館ホールを会場にして記念品の贈呈、演芸大会などをおこなう。52年度秋の大会の参加者は約480名であった。

老人福祉施設の利用サービス

市内に居住する60歳以上の老人のいこいの場として、福祉会館が利用されている。ここで、老人は、趣味をとおして交流の輪をひろげたり、また、お風呂につかるなどしてゆっくりくつろぐこともできる。利用できる館内設備は、大ホール(65畳、舞台つき)1室、娯楽室(12畳)2室、男女別浴室、および機能回復訓練室である。また、利用者の送迎用にマイクロバス1台がつかわれている。利用者の数は、月平均で2,650人である。福祉会館のほかに市内に居住する老人が、いこいと交流の場として利用できる施設には、地域セン

ターや、地区の集会所がある。

(2)ねたきり老人に対するサービス 老人家庭奉仕員

この制度は、ねたきり老人にたいする諸サービスのうちの中心的施策である。身体上または精神上の障害があつて、日常生活を営むのに支障がある、おおむね65歳以上の低所得世帯の老人で、介護者がいないか、介護者が病弱などのため、介護してもらうことがいちじるしく困難であるばあい、無料で家庭奉仕員(ホーム・ヘルパー)が派遣される。家庭奉仕員の勤務内容は、①食事の世話・洗濯・掃除・買物・身のまわりの世話・通院介助などの家事サービス ②生活上その他必要な相談・助言などである。派遣回数は、対象者の身体的状態などを考慮して決められるが、おおむね1世帯週2回で、それぞれ半日ずつである。この事業の実施主体は市であるが、費用は、国、都道府県、および市役所がそれぞれ3分の1を負担する。

51年度現在、老人家庭奉仕員は、全国で1万2,000人が配置され、約9万人の老人がサービスを受け、奉仕員一人あたりの平均担当世帯は7.4世帯であった。

K市では、52年末現在、家庭奉仕員2名で、16名の老人のいる世帯のサービスを担当している。一人当りの平均担当世帯は8.0世帯で、全国平均なみ数値となっている。対象となった16名の老人の属性は、男2人女14人、年齢は、下限71歳、上限89歳で、平均は77.5歳とかなり高齢である。また対象者の中には、生活保護受給者5人、一人ぐらしの老人5人、身体障害者2人がふくまれている(重複あり)。

老人福祉手当の支給

65歳以上で6か月以上ねたきりの状態で、食事・入浴・排便など、日常生活を営む上でいちじるしい支障のある人に対して支給される。なお、病院に入院のばあいも対象とされるが、老人ホームなどの施設に入所している

間は対象からはずされる。また、所得による支給制限、および他の手当や年金との併給の制限はない。

支給額は月額1万500円で、K市では52年度、85人の老人が受給した。この制度は東京都が助成しているねたきり老人に対する援護事業の一つで、都が費用の全額を負担している。

日常生活用具の給付

ねたきりの老人で、低所得者に対しては、マットレスや腰掛便座などの日常生活用具の給付サービスがある。対象者は65歳以上のねたきりの老人で、生活中心者の所得税が非課税のもので、かつ、つぎの二つの身体的要件に該当しているものである。

- ① 食事をとるのに支障があること。
- ② 介助がなければ便所にゆけず、入浴もできないこと。

給付を受けている老人の数は、全国で約1万5,000人である。K市では52年度、4人が給付を受けた。

この事業は、市が事業主体となって、国と都がおのおの3分の1ずつの経費を負担しておこなわれる。

車椅子の貸出し

ねたきり老人で、通院その他で外出するのに車椅子を必要とするばあいに貸し出される。貸し出し期間は、原則として1回につき15日程度である。52年度当初の時点での貸し出し件数は4件である。

理・美容サービス

52年度より実施された事業である。65歳以上の生活保護受給者、および、老人福祉手当受給者に年2回、理・美容サービス券が交付される。なお、老人福祉月間には、長時間にわたってねたきりの状態にある老人福祉手当受給者にたいして、居宅での出向サービスがおこなわれる。サービス券の交付対象者は、理容券40人、美容券45人となっている。

(3)ひとりぐらしの老人にたいするサービス

友愛訪問

地域のボランティアがひとりぐらしの老人宅をおとずれ、話し相手や相談相手となって老人の孤独感を解消し、事故を未然に防ぐための制度が友愛訪問制度である。

訪問の対象となるのは、つぎのいずれかに該当する世帯の老人である。

- ① 65歳以上のひとりぐらし世帯
- ② 世帯全員が65歳以上である世帯
- ③ 60歳以上の老人の属する世帯で、市長がとくに認めた世帯

友愛訪問員は、心身ともに健全で、奉仕活動ができる人で市長によって委嘱される。任期は原則として1年で、月額2,000円の報酬が支給される。

K市では、52年度、20名の友愛訪問員が委嘱され、79世帯の訪問活動にあたった。

この制度は、東京都の助成事業として、経費の3分の2を都が、3分の1を市が負担しておこなわれる。

老人福祉電話の設置

ひとりぐらしの老人の孤独感の緩和と緊急時の連絡のために設けられた制度である。設置の対象となるのは、つぎの三つの条件に該当する世帯である。

- ① 65歳以上の一人ぐらし世帯または世帯員が65歳以上である世帯
- ② 近くに親族が居住していないこと
- ③ 生活保護を受けている世帯、または所得税非課税である世帯

事業の内容は、市(区、町、村)による電話の貸与と月あたり60通話分(1日に2回相当)の通話料の助成、および相談員の、電話による安否の確認と相談サービスである。

K市では、52年10月現在、27台が設置され、電話相談には友愛訪問員があたっている。なお、通話助成で、60通話を超えているのは、助成世帯全体の22%にあたる6世帯ほどであ

る。

この制度には東京都の助成があり、経費の大半を東京都が負担している。

老人給食サービス

52年10月より、市が社会福祉協議会に委託して実施しているもので、65歳以上のひとりぐらしの老人で給食を希望するものに週1回1食を配宅している。52年度、給食を希望した老人は約40人だった。配宅サービス友愛訪問員が中心になって行なっている。

食費は、受給者が一部負担することになっており、52年度は1食あたり、160円が受給者より徴収されたが、これは実際にかかる1食分の3割に相当する金額である。

おせち料理の支給

正月にむけて、ひとりぐらし、および、それに準じる老人世帯に、1食分1,500円相当のおせち料理を歳末に支給している。51年度の支給者数は、80人であった。

一泊招待旅行

ひとりぐらしなどで旅行の機会に恵まれない老人を一泊旅行に招待するものである。宿所には、伊豆の市民保養所がつかわれる。参加者は、51年度、35人であった。

4. 老人保健・医療施策

現在、国のレベルで、老人に対しておこなっている保健医療対策には、老人健康診査、老人医療費支給制度、老人性白内障手術費支給制度、在宅老人機能回復訓練事業、老人保健学級などがある。ここでは主として、老人健康診査と老人医療費支給制度についてみる。また、地域における保健所の役割にもかんたんにふれておきたい。

(1) 老人健康診査

老人健康診査は、老人福祉法第10条にもとずき、疾病の予防、早期発見、早期治療に資することを目的として、65歳以上の老人を対象に市町村長が毎年1回実施するものである。

診査は、一般診査と精密診査からなり、一般診査は、尿中蛋白定性検査、尿中糖性検査など6項目がおこなわれ、その結果必要があると断定されたものには、その必要に応じて精密診査が実施される。

健康診査の実施状況を見ると、昭和51年度においては、全国で197万2,000人の老人が一般診査をうけ、そのうち39万8,000人が精密診査をうけた。一般診査の受診率、すなわち、65歳以上の人口にたいする一般診査の受診者数は21.5%であった。

K市では、51年度、市内の4会場で実施したが、一般診査をうけた老人は109人、そのうち精密診査をうけた人は53人であった。また、一般診査の受診率は3.3%と、全国平均にくらべてきわめて低率なのが特徴である。

(2) 老人医療費支給制度

この制度は、65歳以上の国民健康保険の被保険者および健康保険など各種医療保険の被養者を対象とし、当該の老人が医療保険で医療をうけたばあいに、その医療費の自己負担分を公費で負担するものである。この制度には所得制限がついており、本人または扶養義務者に一定の所得があるばあい、老人医療の給付対象から除かれる。

この制度の実施主体は、市町村である。医療費の給付に要する費用については、70歳以上（ねたきりの老人については65歳以上）の老人にたいする医療費助成分は国が3分の2、都道府県および市町村がそれぞれ6分の1を負担し、65歳以上で70歳未満の老人に対する助成分は、東京都のばあい、都の独自の制度により、都が全額負担している。対象者のうち、70歳以上で国の制度の所得限度以下の人には㊦老人医療費受給証が交付され、それ以外の人には都の制度による㊧医療証が交付される。

K市の52年6月現在の医療証交付数は㊦老人医療費受給証が1,681、㊧医療証が1,201

である。

(3) 保健所による指導・援護

K市を所轄する保健所は武蔵調布保健所であるが、49年に、K保健相談所が設置されてからは、相談所を中心に、より地域に密着した保健行政がおこなわれるようになった。相談所では保健婦が来所相談に応じるほか、多くの業務をかかえて、限られた時間を精力的に活用し、65歳以上のねたきり老人やひとりぐらしの老人を重点的に訪問し、相談事業をおこなってきている。訪問による相談は、K相談所の保健婦5名が地域わりをしておこなっているが、51年度はのべ29世帯、52年は4月から10月までにのべ49世帯と、相談の回数は大きく増えている。

52年10月、K市ではじめて、ねたきり老人看護講習会が開かれたが延170名の市民の参加をみた。

5. 老人のための教育

老人が余暇活動の一つとしておこなう学習活動は、それ自体が楽しく、自己の内面を豊かにするばかりでなく、社会や経済の動きや健康管理や医学的知識などについて、有用な情報を得ることもできる。また、学習を通じて同好同学の人たちと交友を深める機会も与えられる。

K市では、昭和49年度に、社会教育の一環として老人を対象にした教室が開かれた。52年現在、開設されている高齢者教室は、茶道（煎茶の益・抹茶の部）、書道、生花、手芸、貼絵、民謡、謡曲の9種類である。

老人の学習機会は、また、老人クラブの講演会や研究会をとおしても得られる。

市民センターや集会所を学習の場とした老人の自主的学習グループの活動も、少数ではあるがおこなわれている。

社会教育の学習プログラムの中には、特に参加者を老人に限定せず、一般向けの学習講

座となっているが、老人の生活の向上や老人福祉に関係の深い内容のものもある。

表9 老人に関連した教育事業

実施年度	事業名	テーマ又は内容	参加者数 (内は老人数)
48	婦人グループ活動者講座	老後問題を考える	29人(5人)
50	市民講座	古老に学ぶ生活史	30人(10人)
	市民講座	老いと暮しを考える	20人(13人)
51	婦人グループ活動者講座	ボランティア活動のために	40人(1人)
	市民講座	老年期の心と体	25人(10人)
	市民講座	現代社会と女性のあり方	32人(2人)
	婦人の集い	地域と婦人	20人(3人)
52	市民講座	学習を支える法律	35人(2人)
	市民講座	地方自治と住民参加	17人(2人)

6. 課題

先行する1節から5節までの現状の把握と分析にもとづき、ここでは、K市における老人の社会福祉、社会保健、社会参加のための短期社会計画の具体的施策の私案を試みたい。以下のことの実施が当面の課題として望まれよう。

①寝たきり老人訪問看護事業

在宅の寝たきり老人を対象に、看護婦の資格をもつ者が、月2回程度の訪問をおこない、療養生活上の看護婦指導、援助をおこなう。訪問看護者としては、看護婦などの経験を持ちながら、現在は家庭にいる人的資源の活用をはかる。事業の実施にあたっては、地区医師会と充分に協議すること。

②介護人派遣事業

低所得世帯などで、病気などのため日常生活をいとむことに支障があり、かつ介護者がえられない老人にたいして、ボランティアが、訪問・介護を必要に応じておこなう。ボランティアは、老人福祉に理解と意欲をもち、ホーム・ヘルプ活動をおこなおうとする人びとで、事前に市に登録をおこない、市から派遣されること。

③保健・福祉ニーズにこたえる専門職員の配置

市福祉部に老人と子ども家族の保健ニーズと福祉ニーズにあわせ対応できる専門職員を配置する。この職員は保健婦などの資格をもつものとする。また、その職務には、福祉部と保健所の連絡、協議の充実までがふくまれるものとする。

④ 看護教室の実施

保健婦、医師などによる、老人や子ども家族を対象にした、老年期の健康管理、疾病予防、応急手当、リハビリテーションなどについての啓蒙活動をおこなう。従来、保健所がおこなってきたこの種の活動がたいそう好評なので、さらに多くの回数をおこなうこと。

⑤ 寝たきり老人介護手当の支給

3か月以上の寝たきり老人を介護する者に月額5,000円程度の手当を支給する。寝たきり老人には入院中の者を含む。ただし、市から家庭奉仕員の派遣をうけている者、老人福祉手当受給者と同条例で適用除外とされている者、生活保護法などにより公費負担で介護がみだされている者を除く。この制度により、寝たきり老人の早期発見も期待される。

⑥ 学習機会の提供

老人が、自らの興味・関心を趣味や教養として発展させてゆく機会、および心身ともに自立した社会生活をいとなむうえで必要な知識や技術を習得する機会が豊富に与えられることがとくに望まれる。

そのために、行政が工夫すべき主要なことは、第一に、高齢者教室における教育内容のいっそうの充実と高齢者に適した教育方法の開発をすすめること、第二に、図書館サービスの利便性を高め、老人が図書館をいっそう利用しやすくすることである。

また、老人クラブは、従来果してきた交流と歓談の機能のうえに、老人の相互啓発と学習の機会として役割が強化されることも大いに期待される。

つぎに、長期展望にたった社会福祉計画の一環としては、特別養護老人ホーム、デイ・

ケア・センターの拡充、ホームヘルパーの派遣制度の充実、医療・保健制度の充実、住宅施策の充実、教育制度の充実などがある。教育制度の充実については、つぎのことが考えられよう。

レクリエーション・学習

今後、公的年金制度の充実などによって生活の経済的基礎は、徐々に安定にむかうとおもわれるが、そうした状況では、大多数の老人にとって、比較的長い余暇時間をいかに楽しく、有意義にすごすかということが生活の中心的課題となろう。

そこで、行政には、老人の多様な余暇欲求に応じるために、まず、余暇活動のための条件整備、主要には、レクリエーション施設の充実と多様な学習の機会を用意することが望まれる。

また、今後、老人が自主的に集団活動を展開してゆくことが期待されるが、そのためには、集団をまとめてゆく指導者の養成が必要である。その基礎としておこなわれるべき主要なことは、現存の老人クラブを再編成し、意欲のある、新しい会員の参入を積極的にはかることである。

市民教育

地域の中で老人の生活を一層充実したものにするためには、市民一般の理解と手助けが不可欠である。そのためには、市民全体に対して、老後の生活設計、老人からみた具体的な社会福祉諸サービスを主要な内容とする学習の機会が十分に与えられなければならない。

また、市民の奉仕にたいする理解を深め、ボランティアを育成するための教育計画も重要な課題となろう。具体的には、社会福祉協議会によるボランティア・スクールの開設、および社会教育におけるボランティア講座の充実・拡大が期待される。

注1. 実際の国庫支出は措置費総額の80%

満たない。不足分は翌年度に精算される。

注2. 「その他」には入所者からの費用徴収金がふくまれる。